

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



O DIREITO À EDUCAÇÃO NA REPÚBLICA DE ANGOLA
A UNIVERSALIDADE E A GRATUITIDADE DO ENSINO NO
ORDENAMENTO JURÍDICO ANGOLANO

Graça Maria de Jesus Vieira Lopes Pitra Costa

Orientador: Prof. Doutor Pedro Barbas Homem

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Direito, especialidade de Ciências Jurídico-Civis

2019

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



O DIREITO À EDUCAÇÃO NA REPÚBLICA DE ANGOLA
A UNIVERSALIDADE E A GRATUITIDADE DO ENSINO NO
ORDENAMENTO JURÍDICO ANGOLANO

Graça Maria de Jesus Vieira Lopes Pitra Costa

Orientador: Prof. Doutor Pedro Barbas Homem

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Direito, especialidade de Ciências Jurídico-Civis

Júri:

Presidente: Doutor José Artur Anes Duarte Nogueira, Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Vogais:

- **Doutor André Victor**, Professor Associado
Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, Angola;
- **Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado**, Professor Associado
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra;
- **Doutor António Pedro Nina Barbas Homem**, Professor Catedrático
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, orientador;
- **Doutor Eduardo Augusto Alves Vera-Cruz Pinto**, Professor Catedrático
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- **Doutor Dário Manuel Lentz de Moura Vicente**, Professor Catedrático
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- **Doutor Fernando Manuel Pereira de Loureiro Bastos**, Professor Associado
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Este trabalho é dedicado
à minha família,
em especial ao meu marido, António,
e aos meus filhos, Catila e Antonino

RESUMO

O presente trabalho versa sobre o Direito à Educação em Angola. Começaremos por um breve enquadramento histórico, onde faremos um périplo pelo tema, desde a época colonial até à actualidade, mas a nossa análise e reflexão incidirão sobre o período pós-independência.

Partindo do pressuposto que, na educação, os direitos humanos se baseiam em quatro pilares – disponibilidade; acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade¹ –, procurar-se-á esclarecer como tais princípios interferiram ou foram considerados no processo de formatação da norma jurídica, em especial na definição e desenvolvimento dos conceitos da universalidade e da gratuidade.

As diferentes constituições da República de Angola consideraram, embora não expressamente, o direito à educação como um direito fundamental. Todavia, o conteúdo deste direito foi tomando contornos diferenciados ditados pelo momento da ordenação jurídica, atendendo às exigências sócio-políticas.

Se, por um lado, a Lei Constitucional de 1975 desenhava o direito à educação como princípio fundamental, a Lei Constitucional de 1980² insere-o no capítulo dos direitos e deveres fundamentais, deixando pressupor a certeza da sua realização ao estabelecer, no seu artigo 29.º, que “A República de Angola promove e garante o acesso de todos os cidadãos à instrução e à cultura”, mantendo-o a Constituição de 2010 como direito de acesso (artigo 79.º), admitindo, pela primeira vez, o exercício desta prestação à livre iniciativa privada.

A par destas prescrições legais, o artigo 11.º da Lei n.º 17/16, Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino³, parece estabelecer o direito à educação como princípio geral.

As Convenções Internacionais e Regionais sobre direito à educação serão seguramente consideradas, com especial relevo para o Plano de Acção de Dakar (2000) e a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*.

¹ In Katarina Tomasevski, *Manual on Rights – based education, Global Human Rights requirements made simple*, UNESCO Bangkok, Bangkok, 2004.

² Lei Constitucional de 1980, aprovada por aclamação pelo Comité Central do Movimento Popular de Libertação de Angola, em 10 de Novembro de 1975; e revista e aprovada pelo Comité Central do MPLA – Partido do Trabalho, em 11 de Agosto de 1980, *DR números 31, 1.ª Série, de 1978 e 226, 1.ª Série de 1980*.

³ Lei n.º 17/16, Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, *Diário da República* n.º 170, 1.ª Série, de 7 de Outubro de 2016.

Este trabalho trará a terreiro as diferentes teorias da problemática em torno da consideração da concepção do direito à educação como direito individual da pessoa humana e da sua qualificação como direito de personalidade ou direito subjectivo e, assim, incorrer nos direitos e deveres, ou nos poderes, que assistem aos diferentes sujeitos das relações jurídicas daí emergentes: Estado, família, sociedade, por um lado, e os educandos, por outro.

Outrossim, o posicionamento do direito da educação como direito público ou como direito privado será, igualmente, explorado ao longo desta abordagem.

O recurso às normas de direito civil, *maxime* do direito da família, das leis de base de sistemas de educação e à doutrina e jurisprudência serão de indispensável apoio ao desenvolvimento do tema que nos propomos apresentar.

Anima-nos o propósito de aferir até que ponto o reconhecimento da livre iniciativa privada, no âmbito das relações jurídicas educacionais, pode colidir com os princípios da universalidade, da democraticidade e da gratuidade do ensino.

Palavras-chave: Educação, República de Angola, Lei de Bases do Sistema de Educação, Conceito de Universalidade, Conceito de Gratuidade, Responsabilidade Civil e Contrato de Educação

ABSTRACT

This work is about the right to education in Angola. We will start by doing a brief historical background, in which we'll do a tour around the theme, since the colonial time until the actuality, but our analysis it will be about the post-independence time.

On the assumption that, in education, the human rights have their basis in four pillars – availability, accessibility, acceptability and adaptability⁴ –, it will try to clarify as such principals have interfered or it were considered in the formatting process of the standard legal, especially in the definition and development of the concepts of universality and gratuity.

The different constitutions of Angola's Republic considered, though not explicitly, the right to education as a fundamental right. However, the content of this right was taking different contours dictated by the time of jurisprudence, taking into account the socio-political demands.

On the one hand, the Constitution of 1975 drew the right to education as a fundamental principle, the Constitution of 1980⁵ inserts it in the chapter on fundamental rights and duties, leaving assume the certainty of its realization by providing, in Article 29, that "The Republic of Angola promotes and guarantees the access of all citizens to education and culture", keeping the Constitution of 2010 as a right of access (Article 79), admitting for the first time, the exercise of that provision to free enterprise.

Together with these legal provisions, Article 7 of the law n. 13/01, Basic Law of the Education System⁶, seems to set the right to education as a general principle.

The International and Regional Conventions on the right to education will certainly considered, with emphasis on the Dakar Action Plan (2000) and the Universal Declaration of Human Rights.

⁴ In Katarina Tomasevski, *Manual on Rights – based education, Global Human Rights requirements made simple*, UNESCO Bangkok, Bangkok, 2004.

⁵ Constitutional Law of 1980, adopted by acclamation by the Central Committee Movement of Liberation of Angola on 10 November 1975; and reviewed and approved by the MPLA Central Committee – Party of Labour, on 11 August 1980, DR number 31, 1st Series, of 1978 e 226, 1st Series of 1980.

⁶ Law n.º 13/01, Bases Law of Educational System of, *Diário da República* n.º 65, 1st Series, December 31.

This work will bring the different theories of the problematic around the conception of the right of education as individual right of the human person and of its qualification as right of personality or subjective right and, therefore, to incur the rights and duties, or powers, which assist the different subjects of the emerging legal relations: State, family, society, on the one hand, and students, on the other.

Also, the positioning of education law as a public right or as a private right will also be explored throughout this approach.

The use of civil law, family law, basic laws of education systems and doctrine and jurisprudence will be indispensable support for the development of the subject that we propose to present.

Encourages us the purpose of assessing to what extent the recognition of free enterprise, within the educational legal relations, may conflict with the principles of universality, democracy and free education.

Keywords: Education, Angola's Republic, Basic Law of the Education System, Concept of universality, Concept of gratuity, Civil responsibility and Education contract

ÍNDICE

RESUMO.....	vii
ABSTRACT	ix
LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS.....	xvii
INTRODUÇÃO	19
1. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM ANGOLA.....	37
2. O DIREITO À EDUCAÇÃO	69
2.1. Direito	69
2.2. Educação.....	78
2.2.1. Conceito Sociológico.....	78
2.2.2. Conceito Pedagógico	79
2.2.3. Conceito Político	79
2.2.4. Conceito Jurídico.....	80
2.3. Os Pilares dos Direitos Humanos na Educação.....	84
2.3.1. <i>Availability</i> (Disponibilidade).....	84
2.3.2. <i>Accessibility</i> (Acessibilidade)	86
2.3.3. <i>Acceptability</i> (Aceitabilidade).....	90
2.3.4. <i>Adaptability</i> (Adaptabilidade).....	91
2.4. Educação e Instrução	93
3. A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO	99
3.1. Conceito de direitos fundamentais.....	99
3.2. Direito à educação: um direito de personalidade.....	111
3.3. Os Direitos e Deveres Fundamentais na República de Angola	115
3.4. Conceito e conteúdo do direito fundamental de instrução <i>versus</i> dever de aprender.....	118
3.5. Evolução Histórico-Constitucional do Direito à Educação na República de Angola.....	130
3.5.1. O Direito à Educação na Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1975.....	130
3.5.2. O Direito à Educação na Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1978.....	140
3.5.3. O Direito à Educação na Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1980.....	142
3.5.4. O Direito à Educação na Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1991.....	142
3.5.5. O Direito à Educação na Lei de Revisão Constitucional da República de Angola, de 1992	144

3.5.6.	O Direito à Educação na Constituição da República de Angola, de 2010.....	148
4.	O ENSINO PRIMÁRIO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E A SUA IMPORTÂNCIA NA FORMAÇÃO DA CIDADANIA JURÍDICA.....	157
4.1.	Educação como exercício pleno do Direito de Liberdade e Instrumento de Desenvolvimento	157
4.2.	A imposição constitucional de assegurar o ensino primário (básico e obrigatório)	159
4.3.	O Posicionamento institucional da escola e a sua contribuição na formação da cidadania	166
5.	OS PILARES CONTRATUAIS DA RELAÇÃO ENTRE A ESCOLA E A FAMÍLIA.....	171
5.1.	Invasão pelo estado da essência dos direitos de família.....	171
5.2.	Os Direitos da Família na Constituição e no Direito Civil	176
5.3.	Responsabilidade dos pais e encarregados de educação na educação dos filhos.....	179
5.4.	Personalidade Jurídica e Capacidade Jurídica do Menor	190
5.5.	Validade <i>versus</i> confirmação dos actos do menor e dos seus representantes	193
5.6.	Direitos e Deveres dos professores.....	197
5.7.	Educação não formal.....	203
6.	PRINCÍPIOS E DIREITOS QUE ENFORMAM O SISTEMA DE EDUCAÇÃO EM ANGOLA.....	209
6.1.	Princípios da educação consignados na Lei de Bases do Sistema de Educação, Lei n.º 13/01 – LBSE.....	209
6.1.1.	Princípio da Integralidade – Art. 4.º da LSBE	212
6.1.2.	Princípio da Laicidade – Art.5.º da LBSE.....	213
6.1.3.	Princípio da Democraticidade – Art. 6.º da LBSE.....	216
6.1.4.	Princípio da Gratuitidade – Art. 7.ºda LBSE.....	217
6.1.5.	Princípio da Obrigatoriedade – Art. 8.º da LBSE.....	218
6.1.6.	Princípio da Língua – Art. 9.º da LBSE.....	220
6.2.	Direitos da educação consignados na Lei de Bases do Sistema de Educação.....	222
6.2.1.	Direito à Matrícula	222
6.2.2.	Direito à Merenda Escolar.....	224
6.2.3.	Direito ao Material Escolar e ao Transporte.....	225
6.2.4.	Direito a um Ensino de Qualidade	227
6.3.	Princípios da educação consignados na Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, aprovado pela Lei n.º 17/16 – LBSEE.....	233
6.3.1.	Princípios gerais – Artigo 5.º	233

6.3.2.	Princípio da Legalidade – artigo 6.º	234
6.3.3.	Princípio da Integralidade – artigo 7.º	234
6.3.4.	Princípio da Laicidade – artigo 8.º	235
6.3.5.	Princípio da Universalidade – artigo 9.º	238
6.3.6.	Princípio da Democraticidade – artigo 10.º	239
6.3.7.	Princípio da Gratuitidade – artigo 11.º	239
6.3.8.	Princípio da Obrigatoriedade – artigo 12.º	241
6.3.9.	Princípio da Intervenção do Estado – artigo 13.º	242
6.3.10.	Princípio da Qualidade de serviços – artigo 14.º	242
6.3.11.	Princípio da Educação e promoção dos valores morais, cívicos e patrióticos – artigo 15.º	243
6.3.12.	Princípio da língua – artigo 16.º	243
6.4.	Direitos e deveres à luz da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino	244
6.4.1.	Direitos e Deveres	244
6.4.2.	Direito de acesso e frequência às aulas e Direito à avaliação	244
6.4.3.	Direito de participação na organização e gestão do sistema educativo.....	245
6.4.4.	Direito ao ensino de qualidade.....	246
7.	O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DO ENSINO.....	247
7.1.	Conteúdo.....	247
7.1.1.	Direito de acesso.....	253
7.1.2.	Escola pública	254
7.1.3.	Escola privada ou escola particular.....	263
7.2.	Parcerias Público-Privadas.....	270
7.2.1.	Escolas comparticipadas	270
7.2.2.	Escolas religiosas.....	273
7.3.	Educação inclusiva/ensino especial	283
7.4.	A questão do género.....	286
7.5.	Questão das Minorias.....	298
8.	PRINCÍPIO DA GRATUITIDADE DO ENSINO	303
8.1.	Conteúdo.....	303
8.2.	Fontes de financiamento da educação	309
9.	OS PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIDADE E DA GRATUITIDADE NO ENSINO EM CONTRAPOSIÇÃO COM O PRINCÍPIO/DIREITO CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA PRIVADA.....	321
9.1.	Direito de acesso gratuito às instituições privadas.....	321

9.2. Gestão dos estabelecimentos de ensino (<i>Aplicação dos princípios de gestão pública?</i>)	329
10. TUTELA PROCESSUAL.....	355
10.1. Eficácia das Prestações Positivas	355
10.2. Justicialidade dos Direitos ligados à educação	365
10.3. A Actuação do Ministério Público no controlo da tarefa de educação desempenhada pelo Estado.....	373
11. O TERCEIRO SECTOR.....	375
12. ENSINO MÉDIO.....	379
13. ENSINO SUPERIOR.....	383
14. CONCLUSÕES.....	401
15. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	421
16. REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS.....	447

*A educação, longe de ser um adorno ou o resultado de uma frívola vaidade, possibilita o pleno desenvolvimento da personalidade humana e é um requisito indispensável à concreção da própria cidadania. Com ela, o indivíduo compreende o alcance de suas liberdades, a forma de exercício de seus direitos e a importância de seus deveres, permitindo a sua integração em uma democracia efetivamente participativa. Em essência, **“educação é o passaporte para a cidadania”**. Além disso, é pressuposto necessário à evolução de qualquer Estado de Direito, pois a qualificação para o trabalho e a capacidade crítica dos indivíduos mostram-se imprescindíveis ao alcance desse objectivo.*

Emerson Garcia

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

- CC** – Código Civil Angolano
- CCP** – Código Civil Português
- CEDH** – Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- CF** – Código da Família
- CODESRIA** – Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais
- CPC** – Código do Processo Civil Angolano
- CRA** – Constituição da República de Angola de 2010
- EIES** – Estatuto das Instituições do Ensino Superior
- EIP** – Estatuto dos Trabalhadores Indígenas Portugueses
- ESEA** – Estatuto do Subsistema do Ensino de Adultos
- ESEG** – Estatuto do Subsistema do Ensino Geral
- ESTP** – Estatuto do Subsistema do Ensino Técnico Profissional
- IIBEP** – Inquérito Integrado sobre o Bem Estar da População
- INA** – Imprensa Nacional de Angola
- INE** – Instituto Nacional de Estatística
- LBSE** – Lei n.º 13/ 01, de 31 de Dezembro de 2001 – Lei de Bases do Sistema de Educação
- LBSEE** – Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro de 2016 – Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino
- LGT** – Lei n.º 2/00, de 11 de Fevereiro de 2000 – Lei Geral do Trabalho
- LGT** – Lei n.º 7/15, de 15 de Junho de 2015 – Lei Geral do Trabalho
- MPLA** – Movimento Popular de Libertação de Angola
- NRSES** – Normas Reguladoras do Subsistema do Ensino Superior
- OCDE** – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
- OGE** – Orçamento Geral do Estado
- ONG** – Organizações Não-Governamentais
- PALOP** – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
- PAM** – Programa Alimentar Mundial
- PET** – Programa Escola Para Todos
- PIDESC** – Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
- RGET** – Regulamento Geral das Escolas Técnicas

RRCII – Regulamento do Recenseamento e Cobrança de Imposto Indígena

SADC – Southern Africa Development Community

UAN – Universidade Agostinho Neto

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNITA – União Nacional para a Independência de Angola

INTRODUÇÃO

Nos seus primórdios, a educação angolana tinha apenas como função e alcance a formação de uma elite, no entanto, foi paulatinamente assumindo uma nova postura: a da formação em massa, caracterizada pelo fenómeno denominado de “explosão escolar”⁷.

Este *volte-face*, que surge com a proclamação da independência em 1975, faz com que o Estado Angolano passe a defender a importância da escola pública e laica de qualidade para todos, sob o lema “quem sabe ensina, quem não sabe aprende”⁸.

Nesse sentido, tendo em conta essa preocupação e o objectivo de materializar este desiderato, logo na primeira legislatura, o Estado Angolano assumiu o direito à educação, não expressamente como um direito fundamental do cidadão angolano, mas como um programa político de consagração constitucional, ao estabelecer, no seu Artigo 13.^º, “o combate enérgico contra o obscurantismo e o analfabetismo e o desenvolvimento de uma educação ao serviço do povo e de uma verdadeira cultura nacional...”⁹, reiterados na Lei Constitucional de 1991, na Revisão Constitucional de 1992¹⁰ e mantido na Constituição de 2010.

Neste trabalho, é nossa intenção examinar o conteúdo do direito à educação nos limites conferidos pela Constituição, dos princípios e das normas jurídicas que o enformam, o direito de acesso e o acesso a este direito; analisar o conteúdo das relações juspedagógicas entre poder público, alunos e estabelecimentos de ensino (quer públicos, quer privados) e, ainda, a tutela jurisdicional, sendo que nesse capítulo importa ressaltar a responsabilidade civil do Estado e das instituições privadas nas relações do ensino.

Por essa razão, levanta-se como problema central de pesquisa a seguinte questão: *Como é que o Estado Angolano responde, sob o ponto de vista dogmático, aos problemas da educação em Angola?*

⁷ *A Reforma Educativa*, Ministério da Educação, Luanda, Publicação Ministério da Educação da República Popular de Angola, 1978.

⁸ *Discursos do Camarada Presidente Dr. António Agostinho Neto*, “22 de novembro de 1977, lançou a campanha de alfabetização e deu lugar à institucionalização do dia do educador”, Edições 70, Lisboa, 1981.

⁹ Lei Constitucional aprovada pelo, então, Conselho da Revolução, 1975.

¹⁰ Aprovadas pela Lei Constitucional de 1991 e pela Lei da Revisão Constitucional de 1992, ambas pela Assembleia do Povo.

Com vista à sua resolução, foram identificados quatro tópicos específicos: conteúdo do direito à educação e dos princípios que o enformam; conteúdo dos direitos da Família na Constituição, no Código Civil e no Direito da Família, e a sua relação com o direito à educação; conteúdo da intervenção do Estado na família e na formação dos indivíduos; e, por fim, a Tutela processual.

O objectivo geral que norteou a nossa pesquisa, e que mostra a amplitude e os contornos genéricos, consiste na identificação dos poderes e deveres existentes nas relações jurídicas que se estabelecem entre o Estado, os indivíduos e a família, no domínio da educação, a protecção deste direito e as garantias jurídicas dadas aos cidadãos neste âmbito.

A fim de realizar o objectivo geral supramencionado, definimos como objectivos específicos que relevam o cerne do estudo: determinar o conteúdo do direito à educação; estabelecer os pilares contratuais da relação entre a escola e a família, a natureza, o conteúdo e os tipos de contrato que os caracterizam; determinar o conteúdo da responsabilidade dos pais para com o Estado e com os menores face à obrigatoriedade do ensino, assim como os direitos e deveres dos alunos; e determinar os mecanismos de tutela jurisdicional.

O nosso interesse pelo tema é pertinente e justifica-se, na medida em que, na qualidade de alta funcionária do Ministério da Educação, detentora de um currículo profissional na área da educação, com formação superior na área jurídica, cujo tempo e participação, quer na preparação, quer na formulação de normas jurídicas, há mais de 30 anos, permitiu conhecer os contornos da educação em Angola. Todo este percurso legitimou-a a procurar aprofundar até que ponto o Direito tem contribuído para a educação, para a formação do indivíduo ao educá-lo e ao capacitá-lo para a vida activa, melhorando, por esta via, a sua vida (espiritual e material), em particular, e da sociedade, em geral.

Em nosso entender, existindo escassez de trabalhos jurídicos científicos conhecidos sobre a realidade acima referida, a questão da coerência no campo estrito da aplicação das leis no sistema de ensino e a sua relação com a organização e gestão tornou evidente um certo desconforto nos actores intervenientes no processo, a vários níveis. Nesse sentido, o presente trabalho de pesquisa poderá tornar-se numa contribuição pertinente, sobretudo, trazendo à luz a necessidade da formulação clara, simples, adequada e precisa dos conceitos jurídicos e da apresentação das normas

jurídicas, de uma forma ordenada e rigorosa, coerentes com os princípios informadores do ordenamento jurídico que as integra, “aumentando a segurança da sua (do direito) realização...”, como diz Francesco Ferrara¹¹, permitindo, assim, aos órgãos aplicadores do direito resolver as questões que, na prática, se lhes deparam na efectivação da função educativa do Estado.

Por outro lado, a pesquisa permitirá aplicar conceitos e pressupostos teóricos e metodológicos inspirados na prática investigativa em Ciências Jurídicas e em Ciências da Educação, o que poderá acrescer a sua pertinência científica.

Ainda a este propósito, notamos que existem trabalhos na área da educação que abordam temas sobre reformas da educação, programas e currículos, mas todos eles se apresentam, tendencialmente, com cunho didáctico-pedagógicas ou psico-pedagógicas, entre outros, e muito poucos incidem sobre políticas nacionais angolanas que, seguramente, foram tidas em conta ou serviram de sustentáculo para este que pretende estudar o modo de realização do direito à educação em articulação com o princípio ou do direito à Gratuitidade do ensino, face aos princípios da Universalidade e da Livre Iniciativa Privada, preconizados pela Constituição.

Não pretende a investigadora escusar-se da sua responsabilidade, enquanto co-autora (embora mero peão, no processo de formatação da norma jurídica), mas estudar como ela se comportou, se vivificou no universo da educação e do ensino. Como é sabido, existe em muitos a dúvida, mas sobretudo a persistente convicção em alguns, de que o caminho seguido poderia ter sido outro e não aquele que, à maioria, pareceu o melhor ou que as situações assim o pareceram ditar.

Mas anima-a reflectir, juntamente com o professor Doutor Barbas Homem, a forma de se conseguir “evitar os riscos crescentes de uma legislação pouco atenta aos conceitos e técnicas jurídicas e, em especial, frisar a importância da protecção de certos valores fundamentais”, sem perder de vista que “a exigência de igualdade e de qualidade do serviço público de ensino deve, igualmente, assentar no reconhecimento de que a avaliação do seu modo de funcionamento não pode constituir um fim em si mesmo,

¹¹ Francesco Ferrara, *Interpretação e Aplicação da Lei*, em Manuel de Andrade, *Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis*, Arménio Amado Editor, Coimbra, 1987, p. 175, in António Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola*, [no prelo], p. 46.

sendo apenas um meio instrumental ao serviço da definição de modelos de qualidade no ensino”¹².

Talvez um pouco arrojado, mas nunca a despropósito, não seria despiciendo chamar a terreiro as considerações do professor Hans-Peter Füssel, sobre a aplicação dos princípios de gestão pública ao domínio da educação, ao sugerir “que a educação, o processo educativo, o direito da educação, têm de ser pensados em função da responsabilidade que cabe a cada um dos seus sujeitos, pais e encarregados de educação, professores e alunos”¹³.

Campo vasto, “O direito à educação tem sido alvo de tratamento em diversos tratados, acordos internacionais, cartas de princípios e declarações, que buscam estabelecer a pauta de direitos consagradores da dignidade”¹⁴.

O advento dessas declarações transnacionais de direitos, na lição do cientista político Dallari, trouxe três objectivos principais: certeza, segurança e possibilidade de direitos¹⁵. No entanto, este sublinha que “o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares”¹⁶, de modo a que os fins dos instrumentos particulares não devam colidir com os interesses do Estado soberano, no caso em análise, o da realização integral da dignidade humana.

É neste contexto que se pretende analisar o direito à educação em Angola, pelo que deter-nos-emos nos seguintes aspectos: leitura que se pode fazer dos direitos de personalidade e dos direitos subjectivos reconhecidos pelas leis específicas sobre a educação, contidos em diplomas sobre a família, a protecção do desenvolvimento da criança e do adolescente perante a Constituição de Angola, no que se refere aos direitos sociais e, especificamente, do direito à educação; existência da afirmação legal do direito

¹² António Pedro Barbas Homem, “Direitos e deveres fundamentais dos pais, professores e alunos perante a autonomia das escolas”, in *Educação e Direito*, Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação, n.º 1, 1.º Semestre de 1999, Editora AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, p. 107.

¹³ Hans-Peter Füssel, “A autonomia das escolas numa perspectiva institucional”, in *Educação e Direito*, Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação, n.º 1, 1.º Semestre de 1999, Editora AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pp. 73-87.

¹⁴ Emerson Garcia, 2006, “O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efectividade”, in *Revista Forense*, Forense, Rio de Janeiro, 2006, p. 89.

¹⁵ Palma Jr., 2003, p. 711 – in Mateus Gomes Viana e Raquel Coelho Lenz Cesar, *Direito à Educação no Brasil: Exigibilidade Constitucional*, in Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento, 2009. <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/direito-à-educacao-no-brasil-exigibilidade-constitucional-0>.

¹⁶ Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos da Teoria Geral do Estado*, 19.ª edição, Editora Saraiva, São Paulo, 1995, p. 91.

à educação; limites da obrigatoriedade do Estado e dos encarregados de educação na prestação positiva desta obrigação; identificação dos mecanismos legais existentes que possibilitam o acesso à educação e meios de punição para os estabelecimentos de ensino que impedem o exercício do direito à educação.

Ao destacar que a aprendizagem constitui um processo que ocorre dentro do indivíduo, pretende-se reforçar que a este lhe devem ser oferecidas as melhores condições e oportunidades, corroborando com a ideia de Paulo Freire, um dos mais conceituados educadores do Brasil, quando na sua obra, *Pedagogia do Oprimido*, refere que “ninguém educa ninguém” – assim que ninguém se educa sozinho.¹⁷

A pesquisa incide sobre o tempo transcorrido entre 11 de Novembro de 1975 (data da proclamação da Independência de Angola e da primeira Lei Constitucional da República Popular de Angola) e 31 de Dezembro de 2017. Inclui o estudo das normas que directamente atravessam o direito à educação e, raríssimas vezes, diplomas pontuais do ano de 2018.

Consideramos, tendo em conta o contexto normativo de Angola pós-independência, fazer referência às normas constitucionais, por sustentarem de forma directa e imediata os actos legislativos dos membros do governo, raras vezes cobertas por outros diplomas legislativos. No que se refere à educação, para além do dispositivo contido na Lei Constitucional de 1975, só uma lei foi publicada: a lei n.º 4/75, que nacionalizou o ensino e vigorou até 1991, data em que o Ensino Privado viria a ser permitido em virtude da abertura do país à economia de mercado e, conseqüentemente, determinou a aprovação da lei n.º 18/91, que o institucionalizou. Podemos dizer que, até 1991, o direito angolano era regido pelo direito público. Só em 2001, Angola aprovou um diploma legislativo que passou a ser o sustentáculo do Sistema da Educação, a Lei n.º 13/01, onde pela primeira vez, e num só diploma, se determinaram os objectivos, os princípios e o modelo educativo e organizacional, antes dispersos por vários diplomas ou legalmente inexistentes, razão bastante para que as Constituições obtenham especial

¹⁷ Paulo Freire concebe a educação como uma interacção dinâmica entre educador e educando e não como uma transmissão estática, onde o aluno constitui um receptáculo em que nele são depositados conhecimentos, a posição de que “Ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo”, contrapõe-se assim ao que o autor chamou de “concepção bancária de educação”, Paulo Freire, *Pedagogia do Oprimido*, Afrontamento, Porto, 1975, pp. 95-99 e 79-85.

relevância para o presente trabalho. A sua análise é incontornável, mesmo tratando-se de uma matéria que pretendemos olhar sob o ponto de vista privatístico.¹⁸

Em termos de metodologia, a pesquisa socorrer-se-á de uma abordagem científica interdisciplinar, implicando a exploração de conceitos e pressupostos teóricos e metodológicos das áreas das ciências de educação e das ciências jurídicas, podendo a organização empírica servir-se das tradições metodológicas de pesquisas qualitativas e quantitativas.

Feita esta abordagem por pontos essenciais do trabalho, em seguida, apresentaremos a forma como os capítulos se encontram organizados.

Dada a natureza do tema, na presente tese, a sua abordagem será feita na perspectiva do direito privado, onde será confrontada com os aspectos histórico-jurídicos do desenvolvimento da educação como direito fundamental. Tal é devido, como demonstraremos, à hibridez do direito da educação, conferida pelo recurso recorrente às diversas áreas do direito e à conjugação interdisciplinar que o torna transversal. Tal estudo será reconduzido de forma crítica ao direito angolano.

O sentido dessa abordagem justifica-se, ainda, pela inversão que se assiste do primado do direito privado sobre o direito público, em virtude da limitação do poder de vontade dos particulares pelas normas imperativas que se dá, sobretudo pela concretização dos princípios constitucionais da solidariedade social e da dignidade humana, base de sustentação do direito à educação. Como afirma Eugénio Facchini Neto, “abandona-se a ética do individualismo pela ética da solidariedade; relativiza-se a tutela da autonomia da vontade e se acentua a protecção da dignidade humana”¹⁹.

Após uma detalhada Introdução, no Capítulo 1 proceder-se-á ao Enquadramento Histórico, seguido de uma breve trajectória da educação (enquanto direito), desde o período colonial até aos nossos dias, a fim de se entender o caminho percorrido pelo direito à educação em Angola para que os princípios orientadores da universalidade e democraticidade, intrínsecos e inalienáveis desse direito, fossem conseguidos no contexto actual.

No Capítulo 2 pretende-se determinar o conteúdo dos conceitos de “direito” e de “educação”, o modo como cada um deles é entendido, conferido ou está subjacente nos

¹⁸ Graça Costa, *Súmula da Legislação sobre Educação e Ensino, 1975-2015, 40 anos de Educação em Angola*, Texto Editores, Luanda, 2016.

¹⁹ Eugénio Facchini Neto, “Constituição Direitos Fundamentais e Direito Privado”, in Ingo Wolfgang Sarlet, organizador, *Constituição, Direitos Fundamentais e Direitos Humanos*, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2003, pp. 21 a 23.

textos legais, quer seja nos textos formal ou materialmente constitucionais, ou ainda em legislação especial avulsa.

Não é possível iniciar a abordagem, a que esta pesquisa se propõe, sem mencionar, ainda que de forma leve, a relação de conceitos, pois, por muito que se pense, dificilmente se encontrarão desconexões “conceituais” entre eles. Iremos olhar para a educação enquanto processo de desenvolvimento individual e, concomitantemente, de socialização de conhecimentos colocados à disposição dos indivíduos.

É habitual dizer-se que não há educação sem que ocorra aprendizagem, assim como a educação tem, fatalmente, uma forte ligação com o ensino. As pessoas aprendem o que é ensinado, independentemente da origem das informações que constituem o suporte deste processo de ensino e aprendizagem. Na educação, a aprendizagem consiste no domínio de habilidades adquiridas neste amplo campo de experiências teóricas aliadas à prática do dia-a-dia.

A defesa da concepção da pessoa humana como um ser único, defendida pelo Humanismo, a partir dos séculos XVI e XVII, reclamou o recurso à “institucionalização da escola como espaço diferenciado das relações sociofamiliares e comunitárias e no qual cabia ao indivíduo ser, única e exclusivamente, sujeito do conhecimento escolarizado”²⁰. Tal concepção afastou todas as formas de transmissão de conhecimentos que não fossem as instituídas pelo poder público. Estes conhecimentos, baseados na experiência, não eram reconhecidos e, por isso, “desconsiderados pedagógica e socialmente como não úteis à nova ordem social”²¹.

Embora com raízes ainda na época do Renascimento, no século passado (Séc. XX), alguns autores defenderam a necessidade de uma aprendizagem de carácter concreto e individual, ultrapassando a natureza colectiva da actividade do ensino, sem contudo se afastar o carácter social da escola e o seu papel catalisador de integração social do indivíduo. A forma mais ou menos institucionalizada de aquisição de conhecimentos (face a face, ministrados por um professor de forma colectiva ou fora dela, de modo individual), acendeu a discussão em torno da qualificação de aluno ou de estudante.

No Capítulo 3, e devido à pertinência do tema, ressalta-se que, sendo certo que o direito existe em função das pessoas, assente na tradição greco-romana, que regulava a

²⁰ Carlson e Aple, 2000, apud António Fávero Sobrinho, *Aluno Não é Mais Aquele! E Agora Professor, Transfiguração Histórica dos Sujeitos da Educação*, Anais do Seminário Nacional: Currículo em Movimento – Perspectivas Actuais, Belo Horizonte, Novembro, 2010, pp. 2 a 5.

²¹ Idem

civis, através do direito civil, não é menos verdade que o Estado, em dado momento, ao intervir nas relações privadas avocou a responsabilidade da sua tutela, acitando o interesse doutrinário e jurisprudencial dos civilistas portugueses, devido, segundo Guilherme Dray, a uma maior concretização dos conceitos e do regime dos direitos de personalidade, como consequência da expansão legislativa.²²

É nosso objectivo, neste capítulo, posicionar o direito à educação no âmbito do direito fundamental da pessoa humana, fazendo uma breve incursão genérica universal e perceber, num plano jurídico-dogmático, como é que a *Constituição da República de Angola* trata o direito à educação: como direito de defesa (Abwehrrecht), ou seja, como direitos negativos do Estado; ou como direito à prestação positiva do Estado (Leistungsrecht), convocando, para o efeito, o debate doutrinário que pretende acomodar o Direito da Educação na esfera jurídica do direito público ou do direito privado.

Pretende-se, sob o ponto de vista jurídico formal, saber se o direito à educação deve, ou não, estar garantido na Constituição e como é, ou deve ser, qualificado no texto constitucional: Direito subjectivo (trazendo a terreiro a “Teoria da vontade-eleição”, delineada por Savigny, como teoria da vontade²³, em que a vontade do titular do direito se situaria no âmbito estrito da sua liberdade individual, teoria e fixada por Windscheid “como um poder ou senhorio da vontade, concedido pela ordem jurídica”²⁴, e a “Teoria do interesse-beneficiário”, defendida por Ihering, em “El Espirity del Derecho Romano”²⁵ e Bentham²⁶, que contrapõe a teoria anterior, advogando a relevância do interesse no estabelecimento da relação jurídica e a necessidade da sua tutela; e Princípio jurídico, além de se proceder à análise do tratamento concedido ao direito à educação nas

²² Guilherme Machado Dray, *Direitos de personalidade, Anotações ao Código Civil e ao Código do Trabalho*, Edições Almedina, Abril 2006, p. 7.

²³ Friedrich Carl Von Savigny, *O Sistema do Direito Romano Actual*, (System des Heutigen Römischen Rechts), Volume VIII, introdução de Erik Jayme, tradução de Ciro Mioranza, Editora Ijuí, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, RS, Brasil, pp. 12 e 25 a 32.

²⁴ Kipp Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, 9.ª edição (1906), 1. § 37.º, 156, *apud* António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil*, Vol. I, Edições Almedina, Coimbra, Março de 2012, pp. 874 e 875.

²⁵ Mônica Sifuentes, *O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um Direito ao Desenvolvimento*, edição América Jurídica, Rio de Janeiro, 2001, p. 49.

²⁶ Teoria da vontade-eleição defendida por Windscheid e Austin e Teoria do interesse-beneficiário defendida por Ihering, Bentham, cujos defensores em Portugal, dentre outros, são Mota Pinto, in *Teoria do Direito Civil*, 2.ª edição, Coimbra, 1983, p. 167; Orlando de Carvalho, in *Teoria da Relação Jurídica*, Coimbra, 1980, pp. 39 e ss., “onde se pode ver a “reconstrução” mais afinada do conceito de direito subjectivo, sob a perspectiva civilística”, in José Joaquim Gomes Canotilho, *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 45 e ss.; e ainda Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*, Reimpressão da Edição Brasileira de 1977, 3.ª Reimpressão Portuguesa, Edições Almedina, Coimbra, Dezembro de 2010, pp. 48 e 49.

constituições da República de Angola, desde a Primeira Lei Constitucional, criada a 11 de Novembro de 1975, até à Constituição actualmente em vigor, aprovada em 2010.

Embora ao de leve, e sem de modo algum ter o propósito de esgotar a polémica em torno da questão, evidenciar-se-ão as posições sobre a noção de direito subjectivo adoptada pelas teorias normativistas, seguida por Menezes Cordeiro e Melo Alexandrino, objectivistas (na primeira formulação de Gomes da Silva), ou de Gomes da Silva e de Oliveira Ascensão, numa posição conciliadora, com a ideia de uma postulação Jurídica (posição jurídica); a par da consideração dos direitos humanos como direitos de personalidade, questões que, embora o seu desenvolvimento não caiba no âmbito deste trabalho, são porém necessárias para o alicerçar a delimitação do conteúdo e a tutela desses direitos, *maxime*, do direito à educação.

Muitas questões se levantam em torno da relação entre direito constitucional e direito civil que, indubitavelmente, se reflecte na dificuldade de se posicionar ou tratar o direito da educação como ramo específico do direito público ou de direito privado. Por outro lado, como bem refere José de Oliveira Ascensão “... não existe equivalência entre direitos fundamentais e direitos de personalidade”, merecendo uma abordagem distinta. “A categoria básica em confronto com os direitos de personalidade é hoje a de direitos fundamentais, porque eles se referem as constituições políticas: As Constituições visam a posição do indivíduo face ao Estado enquanto que os direitos de personalidade atendem a emanações da personalidade humana em si, prévias valorativamente a preocupações de estruturação jurídica, sem desprimor da sua consagração constitucional”.²⁷

O Capítulo 4 coloca em evidência o modo como o ensino primário é entendido na Constituição de Angola. Dito de outra forma, trata-se de saber se, sob o ponto de vista jurídico-formal, o direito à educação é reconhecido como um direito fundamental ou como uma mera intenção do Estado plasmado nalgum princípio jurídico-constitucional, contrapondo-o com os conceitos definidores desses institutos consagrados nos textos e instrumentos de Direito Internacional de que Angola faz parte. Nesse sentido, interessa apurar em que medida o acesso e a frequência do Ensino Primário constituem: Direitos individuais do cidadão; Direitos colectivos (ou da comunidade) ou um Direito cívico.

²⁷ Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral, I Parte, As Pessoas*, 2.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, pp. 75 ss e 103 a106.

Embora o direito à educação não deva ser restringido ao ensino primário (educação básica), este garante o acesso aos demais níveis de ensino, por ser nesse nível que se adquire os rudimentos para a compreensão de fenómenos mais complexos.

O direito à educação, enquanto direito social, é caracterizado: pela interdependência e indivisibilidade do sistema jurídico em que se insere; pela supremacia normativa, pois está constitucionalmente tutelado pela universalidade, na medida em que são titulados por todas as pessoas; pela indivisibilidade, estando a ela intrinsecamente ligada a indivisibilidade, e é digna de protecção no mesmo pé de igualdade com outros direitos; pela interdependência, indisponibilidade, historicidade e aplicação imediata e pela proibição do retrocesso social.

O Direito à Educação destaca-se em dois planos:

- 1 – No plano individual, prende-se com a realização pessoal e, nesse sentido, é corolário da dignidade humana e dos Princípios da Liberdade e da Igualdade;
- 2 – No plano colectivo, tem a ver com a relação do indivíduo ao seu meio social, nomeadamente na participação na vida da comunidade, na participação cívica e política, com o desenvolvimento social, económico e cultural, no envolvimento na promoção dos direitos humanos e da paz²⁸.

À pergunta inicialmente colocada (saber até que ponto a Constituição Angolana e as suas leis fundamentais consideram o direito à educação primária um direito cívico), pretende-se demonstrar até que ponto a participação dos cidadãos na vida pública é requerida, invocada no artigo 2.º da CRA, como “sujeito de direitos dotado de autonomia e responsabilidade, adquirida através de uma qualificação”.

No Capítulo 5, com o propósito de estabelecer os pilares contratuais da relação entre a escola e a família, a natureza, o conteúdo e os tipos de contrato que os caracterizam, tomou-se como ponto de partida a constatação de que as relações familiares, embora se possam situar no âmbito das relações afectivas, não são estanques nem estão desligadas das jurídicas, por terem relevância jurídica, perante um caso concreto da vida familiar e, por conseguinte, reclamam a intervenção do direito porque,

²⁸ Nina Ranieri entende que “O direito à educação permite aos adultos e crianças marginalizadas a integração na comunidade, a promoção da emancipação feminina e a protecção das crianças contra a exploração sexual ou a de seu trabalho. Possibilita ademais, a difusão da Democracia, dos direitos humanos e da protecção do meio ambiente, valores cruciais no mundo contemporâneo. Desse ponto de vista, convém lembrar que a efectividade do direito à educação e suas repercussões beneficiam reciprocamente o indivíduo e a colectividade. Interesse particular e interesse público, assim se fundem, da mesma forma que os interesses locais, regionais e nacionais” in Nina Beatriz Stocco Ranieri (Coord.), *Direito à Educação, Aspectos Constitucionais*, EDUSP, São Paulo, 2009, p. 288.

como afirma Castanheira Neves, as relações familiares “correspondem ao espaço do direito”²⁹.

Se, por um lado, à própria dogmática jurídica repugnaria o afastamento das relações familiares das relações jurídicas, o mesmo não se pode, peremptoriamente, afirmar quanto ao entendimento sobre a sua qualificação: ela existe em função dos seus membros e mantém a sua unidade pela coesão e pelas relações que se estabelecem entre cada um dos seus membros. Digamos que a família, sob este ponto de vista, não tem personalidade jurídica, mas já a teria cada um dos seus membros *per se*.

Pereira Coelho defende que o conceito de direito subjectivo familiar não cabe na noção tradicional de direito subjectivo e, por isso, a protecção dos direitos familiares far-se-á pela atribuição pelo Estado de “poderes funcionais” e estes são irrenunciáveis, intransmissíveis e controlados objectivamente (legalmente).³⁰ Esta relação orgânica, semelhante ao *status civitas*, entendida como “a relação ou o vínculo jurídico que liga o indivíduo ao agrupamento”³¹, decorre da relação Estado-cidadão em que é mais restrito o campo da liberdade e da vontade.³²

Nessa conformidade, o conteúdo dos poderes funcionais (irrenunciabilidade e intransmissibilidade) – também denominados poder-dever –, justificariam, por si só, a intervenção do Estado nas relações entre pais e filhos, por ser de reconhecido interesse público que a educação destes cabe aos pais, como direito natural e, como tal, “ser governado por normas de interesse e ordem pública” acauteladas pelo Estado³³, a quem cabe tomar as medidas necessárias para proteger os interesses da comunidade em geral, nomeadamente em ordem à manutenção da coesão e da paz social. Por esse motivo, o Estado deverá encontrar o equilíbrio adequado entre o exercício do poder-dever dos pais e a medida do seu poder de intervenção (princípio da proporcionalidade), actuando nos limites definidos por lei (princípio da tipicidade).

²⁹ Castanheira Neves, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993. p. 233.

³⁰ Pereira Coelho, *Curso de Direito da Família, Lições do Curso de 1977/78*, Coimbra, 1977, pp. 64 e ss

³¹ António Cicu, “Il concetto di status”, In *Studi gluridici in onore do Vincenzo Simoncelli nel XXV anno del suo insegnamento*, Napoli: Jovene, 1917, p. 60, apud António Jorge Pereira Júnior, Debora Gozzo, Ricardo Wilson Ligiera, *Direito e Dignidade da Família: do começo ao fim da vida*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 33.

³² António Jorge Pereira Júnior, Debora Gozzo, Ligiera, Ricardo Wilson, *Direito e Dignidade da Família: do começo ao fim da vida*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 33 e 34.

³³ Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Volume V (Artigos 1796.º a 2023.º), Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pp. 342 e 343.

Impõe-se neste capítulo, porque digno de nota, tratar do respeito devido à privacidade da vida familiar, reconhecido no artigo 8.º da CEDH, que veda à autoridade pública a ingerência no exercício desse direito, limitado pelos casos “prescritos na lei, por questões de segurança nacional e por razões de segurança pública, bem-estar do país, defesa da ordem e a prevenção das infracções penais, protecção da saúde ou da moral, ou a protecção de direitos e das liberdades de terceiros”.

Tanto a noção de vida privada, como a de vida familiar, tem suscitado discussões devido à indeterminação e imprecisão do conceito contido no artigo 80.º do CCP, quer devido à evolução do conceito de família, por outro lado, por se entender que, nos tempos actuais, a definição de vida familiar não se ajusta aos parâmetros da tradicional família nuclear, sustentada pelo casamento entre homem e mulher.

A doutrina tradicional portuguesa considera os direitos familiares pessoais como direito subjectivo. Em contraposição, Pereira Coelho suporta que não se trata propriamente de direito subjectivo, mas de poderes funcionais decorrentes do facto de o seu exercício ser alheio à vontade e ao interesse dos seus titulares, não se ajustando à noção tradicional de direito subjectivo, em que a vontade do titular prevalece sobre o interesse tutelado.

De qualquer modo, resulta claro que recai sobre os pais a obrigação de proteger os filhos e de os fazer frequentar a escola, do mesmo modo que devem cuidar da sua saúde física e mental. Compete-nos apurar qual a natureza dos direitos e deveres consignados aos pais, e outros representantes do menor, e que mecanismos o Estado coloca à disposição dos menores para que as situações da inobservância das normas que configurem abuso de direito ou falta de zelo, no exercício do poder de representação dos pais e tutores, assegurem que a personalidade jurídica do menor seja protegida.

No Capítulo 6 objectiva-se e interessa determinar: a missão do Estado nas tarefas de educação e ensino; a transversalidade do princípio constitucional da universalidade no direito à educação, isto é, trata-se de saber como se efectiva o direito de igualdade e da não discriminação dos cidadãos no acesso e frequência à escola, pelo menos no que se refere ao ensino Primário; as medidas legislativas tomadas pelos diferentes órgãos do Estado para reduzir as desigualdades sociais, quer no acesso às escolas públicas, quer nas escolas privadas/intervenção do Estado; o regime das Parcerias Público-Privadas e as políticas de inclusão social, levadas a cabo pelo Estado.

Abordaremos aqui a formulação dos princípios de natureza fundamental, assim como a sua aplicação. Iremos ver em que medida a sua enunciação formal se reflectiu na essência primordial do direito à educação, enquanto direito de todos, por isso universal e indissociável do seu carácter obrigatório e gratuito, limitado pelo princípio da reserva do possível e defendido pelo princípio do mínimo existencial.

Na abordagem apresentada no Capítulo 7 ambiciona-se lançar luz sobre os contornos da positivização do direito à educação para todos os cidadãos, consubstanciado no direito de aprender sem discriminação, a que o direito à gratuitidade não lhe pode ser alheio, estando, do mesmo modo, harmonizado com o princípio do mercado livre, também tutelado constitucionalmente.

O Princípio da Universalidade está consagrado no artigo 22.º da Constituição ao proclamar que todos os cidadãos gozam dos direitos, das liberdades e garantias aí enunciadas e estão sujeitos aos mesmos deveres. Como consequência, todos os cidadãos são iguais perante a Lei, de acordo com o artigo 23.º da Constituição.

À luz da Constituição e da Lei, nenhum cidadão pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever por invocação de qualquer razão cromossomática, individual, social ou de consciência, conforme refere este preceito legal, “em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local do nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”. A Lei foi exaustiva na tipificação e enunciação das diferentes formas que a discriminação poderia assumir.

Num Estado de Direito, como proclama a Constituição no artigo 2.º, o Princípio da Igualdade dos cidadãos perante a Lei constitui um dos seus pilares cujos conteúdos essenciais se reconduzem à proibição de arbítrio, à proibição de discriminação e à obrigação de diferenciação, a par da separação de poderes, enquanto princípio de organização do Estado e de criação do Direito, “concretizado como *separação e interdependência* de poderes.”

Nas palavras de Barbas Homem, interdependência significa que “todos os poderes do Estado estão submetidos ao primado dos direitos fundamentais e que é a dignidade humana, com todas as suas consequências jurídicas, que dá sentido às tarefas dos órgãos de soberania.”³⁴

³⁴ In Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo].

A *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*, Jomtien (1990), reafirmou o compromisso assumido com a proclamação ou a adesão da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que reconhece que "toda a pessoa tem direito à educação" e relembra que a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, no Mundo inteiro.

Em conformidade com o artigo 3.º da *Declaração de Jomtien*, que prescreve a universalização do acesso à educação e promoção da equidade, o Princípio da Universalidade tem como conteúdo indissociável:

- Igualdade e equidade de acesso à educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, sem discriminação em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local do nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, condição económica ou social;
- Garantia de educação de qualidade para todos, sem discriminação.

É nosso entendimento que a aplicação do Princípio da Universalidade não se compadece com a mera afirmação de que “todos são iguais perante a Lei”, mas no compromisso do Estado em “proporcionar a educação básica a todas as crianças, jovens e adultos”, e mais, “é necessário que o Estado tome medidas efectivas para reduzir as desigualdades.” É preciso determinar o reflexo da dimensão constitucional nas normas de direito privado e a implementação de mecanismos de tutela a ela inerentes, que viabilizem o alargamento da participação e da inclusão de todos os cidadãos, sem discriminação.

Estarão em evidência, neste capítulo, “as posições jurídicas do cidadão conexas com o *status positivus*”³⁵.

Questões como o conteúdo do direito de acesso e frequência quer em escolas públicas quer em escolas privadas, o reconhecimento da iniciativa privada, o monopólio do Estado, o grau de autonomia e de liberdade, quer administrativas quer pedagógicas, e a consequente intervenção do Estado nessas instituições de ensino, a importância das parcerias público-privadas, a intervenção das instituições religiosas e a contribuição do costume e a sua relação com o direito positivo e as instituições do Estado, a educação

³⁵ José Joaquim Gomes Canotilho, define *status positivus* como sendo “direitos dos cidadãos às prestações necessárias ao desenvolvimento pleno da existência individual. Daí a sua designação como direitos positivos ou direitos de prestação, modernamente conhecidos por direitos económicos, sociais e culturais”, in *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

inclusiva, a questão do género e das minorias, serão objecto de tratamento pela importância que assumem no contexto do direito à educação e, por isso, mereceram atenção especial.

A questão a destacar no Capítulo 8 prende-se com o âmbito de aplicação do direito ao ensino gratuito e, em consequência, a determinação das fontes e dos destinatários do financiamento da educação em Angola, bem como aferir de que modo a gratuitidade no sector público afecta a qualidade de ensino em Angola, sendo inegável que a efectivação do direito à educação constitui um instrumento de redução das desigualdades sociais, ao colocar em evidência o princípio da gratuitidade do ensino, principalmente aos indivíduos economicamente desfavorecidos, concretizando o princípio da não discriminação em função da situação económica de cada cidadão.

No Capítulo 9 contrapõe-se os princípios da Universalidade e da Gratuitidade no ensino ao princípio constitucional da livre iniciativa privada e tratar-se-á, igualmente, de abordar os modelos de gestão possíveis para os estabelecimentos de ensino públicos e privados, nomeadamente a opção dos modelos de gestão administrativa ou de gestão económica.

A aplicabilidade do direito à educação tem tudo a ver com a sua eficácia, em que são citados a legislação ordinária e o Princípio da Reserva do Possível³⁶.

Entendemos que o direito à educação confere ao sujeito o poder de exigir do Estado a sua satisfação (por isso mesmo, tido por direito subjectivo a que o próprio Estado deve respeitar), por esse motivo, qualificado de absoluto, exercido *erga omnes*, paradigma dos direitos de personalidade.³⁷

Importa, neste capítulo, saber em que medida o Estado institui os mecanismos propícios para a sua concretização, para o seu gozo, por parte do sujeito titular desse direito.

Numa outra classificação estrutural, o direito à educação poderá ser entendido como um direito potestativo, pelo poder conferido ao seu titular de exercer, ou não, esse direito, concedido pela norma jurídica permissiva, segundo o seu livre arbítrio.³⁸

³⁶ Embora o Estado seja obrigado ao cumprimento de prestações positivas, “pode escusar-se por impossibilidades factílicas que deve demonstrar claramente” – Diogo Freitas Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª reimp., Almedina, Coimbra, 2004, p. 118.

³⁷ Pedro Pais de Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª Edição- Reimpressão, edições Almedina, Coimbra, Outubro 2017, p. 234.

³⁸ António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil*, Vol I, Edições Almedina, Coimbra, Março 2012, p. 897.

Entende-se que a ordem jurídica, ao estabelecer o direito à educação como um direito subjectivo, concede ao seu titular a faculdade de desencadear os efeitos que a lei coloca à sua disponibilidade, por via extrajudicial, bastando para tal a manifestação da sua vontade.

Na doutrina internacional muito se fala da efectividade dos direitos sociais, que demandam do poder público determinado tipo de prestações, não só no capítulo da educação, como dos demais sectores chamados sociais, como a saúde, o ambiente, o saneamento, a assistência à infância e aos idosos.

Tomando como ponto assente que os estabelecimentos de ensino votados à educação, *de e para todos*, devem ser considerados como sendo “de interesse público”, as atribuições pelo Estado de dotações financeiras para o ensino privado deveriam ou não cobrir as necessidades de formação do ensino primário? Posto de outra forma: o Estado deverá garantir a gratuidade do ensino primário, mesmo nas instituições de ensino privado ou sempre que, em determinado espaço territorial, não pudesse garantir essa prestação?

A razão de ser dessa indagação assenta no facto do respeito pelo direito que é devido às instituições privadas, cujo fim último consiste no lucro constitucionalmente protegido. Ora, ninguém constitui uma empresa económica com fins beneficentes, para isso existem as fundações e outras instituições similares.

Aqui nascem outras questões: É eticamente aceitável que uma actividade de fins marcadamente de carácter público, social e de defesa de um direito humano fundamental se transforme numa actividade económica? Não deveriam as escolas privadas atender a uma demanda social?

Tem fundamento o facto de se entender que a escola constitui um direito do cidadão e um dever do Estado, que, como prestador desse serviço, deveria mantê-la económica e financeiramente, suportada pela ideia que tem a sua génese na Europa, aquando da Revolução Francesa de 1789, de matriz liberal?

O Capítulo 10 é reservado ao tratamento dos meios de defesa do cidadão perante a negação do Estado e das instituições privadas na satisfação do direito do cidadão à sua liberdade de aprender e ensinar.

Entre outros, iremos aqui evidenciar o comportamento da Administração Pública perante as queixas dos alunos, pais, encarregados de educação, professores, pessoal administrativo e de serviços e da comunidade, em geral.

E, por fim, daremos ainda a conhecer, neste capítulo, o papel do Ministério Público na persecução do cumprimento da tarefa da educação, que é suposto o Estado desempenhar.

Consideramos que a pesquisa deve clarificar o grau de intervenção dos Tribunais ou de outros mecanismos de tutela à educação, nos conflitos jurídicos emergentes entre as instituições de ensino, os alunos e as suas famílias, nomeadamente no que se refere ao incumprimento das cláusulas contratuais ou da prestação de serviços.

Em suma, trata-se de verificar a existência e funcionalidade dos mecanismos de acesso à Justiça, em caso de conflitos específicos, de que resultará o não exercício do direito à educação, pela inobservância do princípio da gratuidade do ensino e a identificação dos obstáculos que impedem a exigibilidade das normas, quer dos direitos fundamentais, quer dos direitos subjectivos e dos direitos de personalidade, reconhecidos em sede do direito da educação, e aferir o modo de actuação dos Tribunais e do Ministério Público.

O Capítulo 11 tem por escopo desenhar o quadro institucional em que se desenvolvem as tarefas do terceiro sector, no âmbito do sistema da educação e ensino e o seu contributo na prossecução dos seus objectivos.

A análise da extensibilidade da universalidade e gratuidade do ensino, no ensino médio técnico, em conformidade com as normas constitucionais é realizada no Capítulo 12.

Por último, o Capítulo 13 trata de saber se o modo de enunciação das normas jurídico-constitucionais da universalidade e gratuidade do ensino concedem a validade destes direitos nas instituições do ensino superior e do modo como esses princípios afectam a qualidade do ensino requerida para esse subsistema de ensino, com base em estudos internacionais, nomeadamente da SADC e outros.

A concluir, o Capítulo 14, debruça-se sobre as conclusões extraídas da nossa pesquisa, sem descurar que “o direito tem indubitavelmente um fim prático que consiste em encontrar soluções normativas para situações de vida real juridicamente relevantes num quadro coerente e compatível com a sociedade na qual se insere”, conforme afirma Castanheira Neves.³⁹

³⁹ Castanheira Neves, *Introdução ao Estudo e Direito*, Coimbra Editora, Coimbra, 1989-90, p. 89 e ss; Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, editora Almedina, Coimbra, 2014, pp. 11 e ss; e Claus-Weilhem, *Direitos Fundamentais e Direitos Privados*, Edições Almedina, Coimbra,

Agosto de 2016, pp. 19 e ss; e, ainda, Dias Marques, *Introdução ao Estudo de Direito*, Livraria Petrony, Lisboa, 1968, pp. 26 e ss; dentre outros.

1. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM ANGOLA

De acordo com Agostinho Monteiro⁴⁰, existem duas razões justificativas que presidem à imprescindibilidade de um enquadramento histórico na “investigação jurídica do direito à educação”: o conhecimento do desenvolvimento histórico do direito à educação que pressupõe a sua génese e crescimento no âmbito geral dos direitos humanos e o conhecimento do seu conteúdo e contornos.

Aqui interessa, particularmente, compreender o caminho percorrido pelo direito à educação para que os princípios orientadores da democraticidade e da universalidade, intrínsecos e inalienáveis desse direito fossem conseguidos.

Por fim, importa ainda perceber e, quiçá, estabelecer o posicionamento do Direito da Educação na esfera jurídica do direito público ou do direito privado e a sua autonomia face a essas ciências.

Daí a importância do estudo da *Carta Internacional dos Direitos do Homem*, de 1948⁴¹, e dos seus reflexos no território de Angola.

Segundo reza a história, Diogo Cão, navegador português, chegou a Angola, em 1486, desembocando em S. Salvador do Congo, actual Mbanza Congo. Nessa época, os limites territoriais não coincidiam com os que hoje conhecemos, tendo-se convencionado, em 1886, com o “mapa cor-de-rosa”, apresentado na Conferência de Berlim em 1884, cujo objectivo último era o de unir os territórios de Angola a Moçambique e, por fim, fixado em 1890, até aos nossos tempos, por imperativos de

⁴⁰ Agostinho dos Reis Monteiro, *Direito Internacional da Educação, Nova Disciplina*, Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Faculdade de Ciências, Departamento de Educação, s.n., Lisboa, 1993, p. 55, aponta duas razões principais justificativas da necessidade de um enquadramento histórico, na “investigação da dimensão jurídica do direito à educação”: A primeira é que, sendo a educação um direito do homem, convém, antes de entrar no campo específico do direito à educação, começar pela apresentação do quadro jurídico internacional em que se inscreve a sua história, estatuto e problema; a segunda é que, sendo a promoção do respeito dos direitos do homem parte da finalidade do direito à educação, é indispensável conhecê-los para poder defendê-los, respeitá-los e ensiná-los.

⁴¹ A *Carta Internacional dos Direitos do Homem*, constituída pela *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, pelo *Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais* e pelo *Pacto da Sociedade das Nações*, constitui uma história da “longa marcha da humanidade para o seu devir” (Pettiti, in UNESCO, 1978:274) e das “mil flores da cultura” (Badinter, 1990: 183), como documenta a célebre antologia da UNESCO, *O Direito De Ser Homem*. Como escreveu Marie, “seria vão procurar uma cédula [...], a reivindicação dos direitos do homem é de sempre e em toda a parte”. Mas foram as declarações de fins do século XVIII que deram “um nome preciso a esta reivindicação e começaram a definir o seu conteúdo e contornos: neste sentido, estão na origem da noção moderna dos direitos do homem, tal como ela se desenvolveu continuamente até aos nossos dias” (Marie, 1985: 7).

Foram, porém, necessárias duas guerras mundiais para que o tabu da onipotência e bel-prazer de cada Estado nos assuntos internos e nas relações internacionais, base de todo o Direito internacional público clássico, fosse posto seriamente em questão, como testemunhou René Cassin, referindo-se à Sociedade das Nações, (Cassin, 1978: 56).

interesses económicos europeus, nomeadamente da Inglaterra, sob o pretexto da ocupação efectiva.

Nesse espaço territorial conviviam diferentes povos étnicos cujo denominador comum, que nos interessa para o estudo, era a ausência da escrita: iliteracia, pelo menos, tal como ela é entendida nos nossos dias⁴².

A educação era, preferencialmente, transmitida por via oral, através dos ritos de iniciação e de outras formas de educação, dotando os cidadãos (consoante a sua faixa etária, sexo e importância social) de conhecimentos para se relacionarem na comunidade a que pertenciam: eram ensinados os hábitos, usos e costumes da sua tribo ou grupo social. A educação era feita de modo informal, mas organizada segundo determinados padrões consuetudinários. Não se pode falar aqui de Direito da Educação, tão pouco de ensino, por lhe faltarem as características da formalidade, da universalidade, da democraticidade e da não discriminação.

Tendo em conta os objectivos desse ensino, era frequente os reis enviarem os seus filhos para Portugal, não se sentindo os seus efeitos entre a população de Angola⁴³. Era, por conseguinte, um ensino/educação elitista.

Por outro lado, os interesses comerciais portugueses estavam mais voltados para o Brasil e, em Angola, interessava-lhe fundamentalmente o comércio de escravos para ali irem trabalhar nas minas. Para além de que “O conflito entre interesses arrefeados e as políticas hesitantes da coroa (Portuguesa) caracterizaram, no início, uma confusão de autoridade e de objectivo em Angola, que ajudou a arruinar o desenvolvimento da província para os três séculos seguintes”. Não havia interesse de qualquer sorte, por parte das autoridades portuguesas, em criar um sistema de educação⁴⁴.

⁴² O Padre Raul Ruiz de Asúa Altuna defende que a escrita já era conhecida de certos povos africanos, no século VI da nossa era (in Raul Ruiz de Asúa Altuna, *Cultura Tradicional Bantu*, Paulinas Editora, Prior Velho, 2006, pp. 10, 37 e 38). No mesmo esteio, Martins dos Santos documenta que, lá pelos anos de 1460, existiam homens e mulheres letradas no reino do Congo, afirmando mesmo que “nem pode sustentar-se a hipótese de os letrados serem apenas os europeus residentes no reino do Congo, porque são muitos os exemplos conhecidos de que os naturais, homens e até mulheres, aprendiam a ler e a escrever, atingindo tal nível de cultura que se consideravam capazes de ensinar”, Martins dos Santos, *Cultura, Educação e Ensino em Angola*, Edição Electrónica, 1998, p. 14, in www.angolitaly.it. É preciso não esquecer que a escrita antiga era já conhecida dos povos africanos, nomeadamente dos egípcios, por volta do 4.º milénio a.C.

⁴³ Martins dos Santos, *História do Ensino em Angola*, Edição dos Serviços de Educação, Luanda, 1970, p. 14.

⁴⁴ Porém, o movimento entre Angola e Portugal foi sendo feito nos dois sentidos: se, por um lado, o rei do Congo mandava os seus filhos e familiares para Portugal, também portugueses chegavam a Angola a pedido do rei do Congo para que, *in situ*, ensinassem os hábitos e costumes portugueses: O rei do Congo apercebeu-se logo da distância que havia entre a nossa cultura (portuguesa) e a dos africanos. Por isso, teve o cuidado de pedir ao rei de Portugal que lhe mandasse padres, mestres de letras, oficiais mecânicos e mulheres conhecedoras dos serviços domésticos e com prática da sua realização.

As escolas surgiram no século XVI, no âmbito da estratégia de dominação portuguesa sobre Angola, a par da evangelização e visava, num primeiro momento, o estabelecimento de relações amistosas, como que um sinal de “boa vontade”, do monarca de Portugal para com o monarca do reino do Congo⁴⁵.

O domínio português em Angola, durante os séculos XVI e XVII, foi marcado pela presença de outras nações, nomeadamente a holandesa e a brasileira, com a agravante de que o trono português era, então, ocupado pelo rei de Espanha, e Angola não era, de todo, uma preocupação. O ensino em Angola tentava emergir com recursos locais, por iniciativa dos seus habitantes e, fundamentalmente, pela acção dos missionários, quer católicos, quer protestantes.⁴⁶

Só no século XIX, com a independência do Brasil (1882), Portugal virou a sua acção para Angola. O Ensino oficial, como vimos anteriormente, surgiu por força do Decreto de 1845, assinado por Joaquim José Falcão, procurando, por essa via, satisfazer as necessidades e anseios da população portuguesa, dando início a sua estruturação^{47 48}.

Ao longo da sua existência, a escola portuguesa em Angola sofreu altos e baixos.

Pretendia adoptar os costumes portugueses em muitos pontos, seguir os seus exemplos e imitar os seus modos de viver... Cfr. *Ibidem*. Ainda a este propósito, Martins dos Santos prossegue:

Sem perder de vista os seus objectivos, no mesmo navio em que desembarcavam os “educadores”, solicitados pelo rei do Congo, também desembarcaram a 29 de Março de 1491, a esquadra portuguesa que tivera saído de Lisboa a 19 de Dezembro de 1490, missionários, que de imediato iniciaram os seus trabalhos: Nesse ano foram batizados os primeiros convertidos, as figuras mais destacadas daquelas terras, à frente das quais devemos colocar a família do régulo e dos grandes do país. O rei do Congo recebeu no baptismo o nome de João, que era o nome do monarca português; a sua mulher adoptou o nome de Leonor, em homenagem à esposa do Príncipe Perfeito, a fundadora das Misericórdias; o filho sucessor, na chefia dos seus povos, tomou o nome de Afonso, que era o do príncipe herdeiro da coroa lusitana, o que, no Verão desse ano, iria morrer tristemente em Santarém, caindo de um cavalo. Outros neófitos tomaram igualmente nomes dos maiores fidalgos e grandes de Portugal. Cfr. *Idem*, p. 15.

⁴⁵ “O contacto gerou a esperança de uma futura harmonia racial, expansão educativa e desenvolvimento cultural” in Michel Anthony Samuels, *Educação ou Instrução – A História do Ensino em Angola – 1878-1914*, 1.ª edição, edição Mayamba, Luanda, 2011, p. 25, 3.º§.

⁴⁶ In John Brown Myers, *The Congo for Christ: The Story of the Congo Mission*, 5ª Edition, Fleming H. Revell Company, London, 1911; W. Holman Bentley, *Pioneering on the Congo*, Vol. I, Fleming H. Revell Company, New York, 1900; e John Brown Myers, *Thomas J. Comber: missionary pioneer to the Congo*, University of California Libraries, January 1, 1888.

⁴⁷ In Martins dos Santos, *História do Ensino em Angola*, Edição dos Serviços de Educação, Luanda, 1970, pp. 117 e 121.

⁴⁸ Como nos diz Michel Anthony Samuels in Michel Anthony Samuels, *Educação ou Instrução – A História do Ensino em Angola – 1878-1914*, 1.ª edição, edição Mayamba, Luanda, 2011, p. 38: “Todavia, essa negligência poderia não ser óbvia após um olhar pela miríade de decretos governamentais referentes às políticas educativas na segunda metade do século XVIII.”

Os primeiros deveram-se, essencialmente, ao esforço dos missionários em espalhar a fé cristã e na “obra da promoção humana”⁴⁹, de acordo com D. José Saraiva Martins, e de governadores que, pressionados pela comunidade portuguesa, procuravam dar resposta aos seus desideratos.

Os fracassos, por seu turno, são apontados como tendo sido causados pela: escravatura, nomeadamente a sangria que foi feita dos nativos para o mercado, sobretudo do Brasil, impedindo o desenvolvimento dos povos africanos em geral; dominação espanhola sobre Portugal; falta de um plano de ocupação; falta de rigor na escolha dos governadores; expulsão dos religiosos, quer do solo português, quer de Angola; e a oposição Inglesa que unilateralmente ocupou “possessões” portuguesas⁵⁰.

A preparação dos agentes de ensino foi, também, uma preocupação no final do século XIX.

O corpo docente da época não tinha qualificação, sendo que a maior parte do pessoal que leccionava em Angola não tinha o perfil nem a qualidade para o desempenho desta função. Podemos até encontrar algumas disposições que sancionam professores por terem comportamentos pouco recomendáveis, irresponsáveis e incumpridores dos seus deveres. Entre elas encontram-se a Portaria de 1866, de 2 de Maio, assinada pelo governador-geral Francisco António Gonçalves Cardoso, e outros documentos, como a demissão de um professor primário a 12 de Dezembro de 1867, pelas suas repetidas faltas; a demissão de dois agentes de ensino do Golungo Alto a 20 de Maio de 1868, por mau desempenho dos respectivos deveres; a demissão compulsiva de outro professor de Benguela, pelo mau serviço no cargo de professor e de curador dos pretos pobres, escravos e libertos, ainda nesse ano de 1868, só para dar alguns exemplos que, de tão vastos, seria contraproducente aqui enumerar.⁵¹

No entanto, também havia professores com reputação sólida de mestre competente, de grande responsabilidade e merecedores de rasgados elogios, cujos nomes estão publicados no Boletim Oficial dessa época.⁵²

⁴⁹ D. José Saraiva Martins, “O contributo das escolas católicas no processo de desenvolvimento de África”, *In Povos e Culturas, Educação em África*, Publicação do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, Universidade Católica Portuguesa, n.º 4 – 1989/1990, pp. 206-208.

⁵⁰ In Martins dos Santos, *História do Ensino em Angola*, Edição dos Serviços de Educação, Luanda, 1970, pp. 127-129.

⁵¹ Idem, pp. 152-153.

⁵² 1873/1874 – A Câmara Municipal de Luanda concedeu, nesse ano lectivo, prémios aos professores primários particulares que propusessem mais alunos a exame e aos estudantes que mais se distinguiram nos resultados obtidos.

Apesar de alguns esforços para se levar os nativos angolanos à escola, o objectivo era o de qualificar a mão-de-obra, contudo, evitando-se que estes se desenvolvessem tanto quanto os brancos⁵³. Por outro lado, havia a necessidade, esta maior, de educar os filhos dos colonos que, entretanto, se iam fixando nesse território.

Pinheiro da Silva, prefaciando o livro *História do Ensino em Angola*⁵⁴, afirma: “No domínio das relações entre europeus e povos de cor, não há que negar que somos (os Portugueses) os únicos com ideias e soluções inalteráveis desde os primórdios da nossa acção transmarina. Temos um acervo de documentos históricos irrefragáveis que no-lo provam [...] É disso testemunho indesmentível o conjunto do que, através de vicissitudes, sem conta ao sabor do condicionalismo interno e externo, fomos fazendo no terreno da educação.”

Perante o testemunho de Martins dos Santos, Pinheiro da Silva defende uma posição mais integralista, mais nacionalista entre angolanos e europeus, ao afirmar que “A firmeza e a certeza das ideias, a intencionalidade da actuação motivaram fosse, com bem poucas alterações, ditadas pelo meio, sempre a mesma linha seguida no Oriente como no Ocidente, na movediça esfera da educação e ensino – que o mesmo é dizer no domínio onde se temperam as almas, onde se forja a Nação. Promover a difusão da língua portuguesa, radicar hábitos e atitudes, expandir a fé cristã, modificar processos de cultivo de terra, ensinar fórmulas de convivência entre as gentes, diversas na civilização e na etnia, constituíram e constituem pontos fundamentais da acção educativa nacional onde quer que se exercesse ou exerça”.

[...]

“Desde os primeiros desembarques no Congo, no remoto século XV, até aos nossos dias, o fundamental das preocupações de promoção humana, na melhor acepção do termo, jamais se perdeu. Com planos ou sem planos, pensamentos e acções educativas casaram-se harmonicamente.”⁵⁵

Apesar de se poder afirmar que “a tarefa da educação e da assistência começou com a primeira viagem dos portugueses” a Angola, pela absorção e assimilação dos autóctones dos hábitos e costumes dos Portugueses⁵⁶, na realidade, só poderemos começar a falar da educação, enquanto instituição organizada (malgrado disposições

⁵³ F. S. Arnot, *Missionary Travels in Central Africa*, Office of “Echoes of Service”, Bath, 1914, p. 128: “evitar [...] treinar os rapazes para que estes competissem com os brancos nas cidades dos brancos”.

⁵⁴ Martins dos Santos, *História do Ensino em Angola*, Edição dos Serviços de Educação, Luanda, 1970, p. 7.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Idem, p. 14.

legais antes aprovadas), em pleno século XX⁵⁷, mercê da acção da Igreja Católica que defendia que a educação era necessária para a difusão da religião, isto é, tornando os povos de Angola aptos a receberem o evangelho, servindo, desta feita, como traço distintivo dos pagãos.⁵⁸

É inegável a participação concomitante das ordens religiosas protestantes na educação e ensino, especialmente no meio rural, em localidades onde, como afirma o Reverendo L. Anderson, “o território era fértil, pelo que não se aperceberam de que iriam implantar a igreja num solo religiosamente muito rico”⁵⁹.

A estratégia da educação dos protestantes não diferiu, na sua essência, dos propósitos dos católicos que, afinal de contas, eram coincidentes com os objectivos da colonização. Melhor dizendo, tanto os católicos, como os protestantes, na sua missão de “evangelização”, constituíam genuínos instrumentos da colonização portuguesa em Angola. Não foi por mera coincidência que, desta feita, em relação ao trabalho do ensino de ler e escrever, Boston apelou aos missionários protestantes para que “não se apressassem a ensinar muitas coisas novas aos nativos”⁶⁰.

Várias razões são apontadas como entraves para que a difusão dos hábitos e costumes dos portugueses constituísse uma realidade.⁶¹

⁵⁷ Vejamos o que nos diz o autor que viemos citando: “Só em 1901, Lisboa fez clarificações ao antigo decreto e somente quatro anos mais tarde o governo provincial exerceu a opção que lhe fora concedida em 1869, de relacionar as disposições gerais desse decreto com as necessidades específicas da província” in Michel Anthony Samuels, *Educação ou Instrução – A História do Ensino em Angola – 1878-1914*, 1.ª edição, edição Mayamba, Luanda, 2011, p. 145, de que é exemplo o Decreto de 27 de Agosto de 1901, publicado no *Boletim Oficial de Angola*, 1901, n.º 41, de 12 de Outubro de 1901. A propósito deste assunto, R. Ávila de Azevedo, *O problema escolar de Angola*, Portugal Maior, n.º 3, Luanda, 1945, p. 14.

⁵⁸ Na verdade havia uma grande resistência dos autóctones à recepção da cultura portuguesa em substituição da sua, apesar dos esforços dispendidos pelo rei D. Afonso, que também não encontrava respaldo na conduta do seu pai, D. João, apesar de baptizado.

⁵⁹ In *Actas do Colóquio da Luta Clandestina à Proclamação da independência Nacional — Memórias de um Passado que se faz presente*, Arquivo Histórico Nacional de Angola, Luanda, 2013, p. 166.

⁶⁰ Idem, p. 167.

⁶¹ Martins dos Santos aponta seis causas principais que opuseram à difusão das novas doutrinas no reino do Congo e, consequentemente, em Angola:

- Os nativos tinham as suas tradições e os seus hábitos, que a religião Católica vinha em grande parte alterar e até destruir;
- Os missionários nem sempre corresponderam à missão que exerciam, sofrendo a influência depauperante de um ambiente que em nada lhes era favorável, não encontrando aqui o apoio moral de um meio cristão;
- Sentindo a necessidade de conviver com outros portugueses, que aqui vinham com objectivos puramente materiais, os missionários foram influenciados por eles e seduzidos pela tentação das riquezas, muitos deles passam a exercer actividades mercantis, usando os processos pouco claros e pouco honestos daqueles;
- Muitos aproveitavam a sua primeira oportunidade para se repatriarem, a pretexto da malignidade do clima, sobretudo aqueles que se tinham dedicado a actividades comerciais;

Em suma, aos factores de carácter objectivo relacionados com os portugueses, tais como o ambiente, o clima, as riquezas, a que se juntaram factores subjectivos, como o isolamento, a fraqueza de carácter e a corrupção, foram tidos como pressupostos sociais que condicionaram a difusão da escola, em Angola, e os factores ligados à cultura dos autóctones, propriamente dito⁶².

Neste ambiente, não é de estranhar que a educação exercida em solo angolano, nos seus primórdios, servia apenas à formação de uma elite de entre os filhos natos do território de Angola⁶³ e um meio de imposição da presença colonial portuguesa. A educação, marcadamente religiosa, não constituía um direito à liberdade de escolha, mas um instrumento de dominação colonial, de tal forma que levou João Furtado de Mendonça, Governador-Geral de Angola, em 1594, a afirmar que se “não fora a Companhia, já não houvera Angola”⁶⁴.

O tipo de educação era imposto pela soberania portuguesa e, por esse motivo, conheceu a resistência dos povos autóctones, nomeadamente, por sentirem que era contrária aos seus usos e costumes e significar a perda dos seus valores tradicionais, da sua moral e dos seus costumes.⁶⁵

-
- Os costumes de muitos deixavam bastante a desejar, se os cotejarmos com o que seria lógico de esperar se vivessem em meios europeus, sofrendo também, neste ponto, a influência nefasta do viver indígena e dos hábitos dos colonos. O ambiente social era deprimente, havendo entre os portugueses, clérigos ou leigos, questões permanentes, desavenças corrosivas, vinganças mesquinhas, vexames inacreditáveis, cobiça desenfreada, devassidão corrente e quase geral. Martins dos Santos, *História do Ensino em Angola*, Edição dos Serviços de Educação, Luanda, 1970, pp. 17-18).

⁶² Podemos citar, como exemplo ilustrativo, o mestre-escola Rui Rego, que se pressupõe ter sido um clérigo que se distinguiu mais pelas suas actividades mercantis do que pela sua dedicação ao ensino e às actividades intelectuais, de tal modo que, em 1536, Manuel Pacheco dava conta da expulsão de missionários, por ordem régia, e, em 1539, Gonçalo Nunes Coelho aconselhava o rei a expulsar todos os brancos residentes no Congo, incluindo clérigos, e mandasse gente nova. Em carta de 28 de Janeiro de 1549, o rei do Congo queixava-se dos padres e até do bispo – que era então o de S. Tomé, D. Frei Bernardo da Cruz, *idem*, p. 19.

⁶³ Vejamos os testemunhos históricos: O rei de Angola, em 1557, solicitou ao rei de Portugal que enviasse missionários a fim de ensinar a sua doutrina, pedido este só satisfeito em 1559, tendo Paulo Dias de Novais desembarcado com dois padres Jesuítas, o Padre Francisco de Gouveia e o Padre Agostinho de Lacerda, a 3 de Maio de 1560, na Barra do Kwanza, que entretanto foram mal recebidos, por já ter falecido o monarca que o solicitara, *idem*, p. 20.

⁶⁴ “Isto mesmo comunicava um missionário, de nome Baltazar Afonso, aos seus confrades da Europa, por carta de 31 de Outubro de 1596, tendo esta congregação sido agraciada pelos serviços prestados”, *idem*, p. 28. A Companhia aqui referida trata-se da Companhia de Jesus, ordem religiosa Católica, que sobressaiu pela sua acção evangelizadora e no tratamento de doenças, desde 1547. É da sua responsabilidade a criação da primeira paróquia da cidade de Luanda, em 1548, denominada “Nossa Senhora da Conceição” e a de Massangano, no interior de Angola, a 18 de Maio de 1590.

⁶⁵ Como documenta Martins dos Santos, “Também no território de Angola várias dificuldades foram apontadas para a “conversão dos nativos”, que passamos a enunciar:

- A influência dos costumes gentílicos era profunda, encontrando-se entre eles um ambiente religioso que lhes era próprio, de exigências morais pouco acentuadas;

A primeira escola de Luanda, e quiçá uma das primeiras escolas de África, foi construída em 1594, ordenada por D. Jerónimo de Almeida “a conselho do Padre Pedro Rodrigues e concluída em 1607, embora já funcionasse desde 1605, dedicada ao ensino das “primeiras letras”, [com o objectivo de] preparar futuros sacerdotes da Companhia e para o ensino dos jovens, que quisessem instruir-se nas matérias ali professadas e educar-se sob a orientação dos padres jesuítas, tendo-se-lhes juntado em 21 de Abril de 1606, os missionários franciscanos e em 1610, os missionários dominicanos”⁶⁶.

Em Angola, o ensino dependia da iniciativa particular, nomeadamente a religiosa, que, por sua vez, estava sujeita aos subsídios da coroa portuguesa, sem os quais dificilmente poderia levar a sua tarefa missionária a bom porto.

Com a promulgação da Carta Régia, de 11 de Setembro 1618, a evolução do ensino sofreu um grande revés, ao limitar o acesso aos fundos públicos⁶⁷, situação que ficou ultrapassada com a Restauração da República Portuguesa, a 1 de Dezembro de 1640⁶⁸.

O ensino do Estado ganhou alento com a nomeação de D. Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho, em 1764, sendo-lhe atribuído o mérito de ter criado a escola de primeiras letras, de ler, escrever e contar, correspondente ao actual ensino primário, e fundou, também, as aulas de Latim, Filosofia e Retórica e, ainda, a aula de Geometria e

-
- A sensualidade do gentio era um entrave à difusão das novas crenças, sobretudo porque a doutrina católica se opunha aos seus hábitos mais correntes e costumes acentuados;
 - A pobreza em que viviam dificultava a evangelização, pois esperavam receber do missionário o que lhes faltava ou lhes agradava, voltando à prática dos costumes gentílicos, quando a nova fé lhes não trazia utilidade imediata e só lhes exigia sacrifícios;
 - O número de missionários era insuficiente para fazer face à missionarização de povos cujas condições de vida, com deslocamentos frequentes e dispersão profunda, dificultavam a conversão e a perseverança;
 - A diversidade de línguas, sendo as nativas extremamente difíceis de aprender por não terem relação gramatical com as latinas, era outro obstáculo que não pode deixar de ser considerado na devida conta por aqueles que quiserem fazer ideia exacta da situação missionária e das condições em que esta actividade era exercida”. *Idem*, pp. 29-30.

⁶⁶ *Idem*, p. 38.

⁶⁷ “A carta régia de 11 de Setembro de 1618, do monarca de Portugal e Espanha, então residente em Madrid, autorizava o funcionamento do Colégio de Santo Inácio, iniciativa dos Jesuítas, na cidade de S. Salvador do Congo. Deveria ter dezasseis professores para as cadeiras de ler, escrever e contar, gramática latina e casos, mas sem qualquer dispêndio para o erário público”, *idem*, p. 40.

⁶⁸ “Durante algum tempo, poderiam encontrar-se em Angola três potências a arrogarem-se direitos de soberania sobre o seu território – Portugal, Espanha e Holanda. Esta situação prevaleceu até 1649. A aclamação do Duque de Bragança como rei de Portugal, no dia 1.º de Dezembro de 1640, tornando-se independente de Espanha, teve, naturalmente, influência em todos os aspectos da vida dos portugueses, com grandes repercussões nas suas possessões em África”. “Contudo o rei de Espanha não estava disposto a perder o que considerava “seus domínios”, o que provocou a interferência de ambas as partes nos assuntos da missão. Nessa época, os holandeses ocuparam Angola”, *idem*, pp. 43, 47 e 48.

Fortificação; estas últimas, *mutatis mutandis*, correspondem ao ensino médio actual⁶⁹. O ensino continuou a ser marcadamente discriminatório, na medida em que se destinava exclusivamente aos europeus.⁷⁰

O aumento do interesse dos nativos em frequentar a escola e a necessidade de se expandir a fé cristã propiciou o aumento de instituições de formação, ainda que com currículos limitados, pois advogava-se que os negros não deveriam ter a mesma educação que os brancos. Contudo, em 1911, foi facultado aos mestiços juntarem-se aos brancos, com o objectivo de, no futuro, provavelmente virem a tornar-se a classe dominante, contrapondo os ideais da colonização praticados na África do Sul pelos ingleses^{71 72}.

⁶⁹ O historiador Silva Correia escreveu, a respeito de Sousa Coutinho e do impulso que ele deu à instrução em Angola, que “jamais se havia ouvido em Angola o nome de Geometria. Em Gramática, ignorava-se o que era um verbo e a diferença que tinha de um nome, excepto algum clérigo que se não houvesse esquecido das noções mais rudimentares. Conseguiu abrir duas aulas desses estudos; elas destruíram um pouco a ignorância tradicional, tanto nos militares como nos civis. Contudo, sendo mais poderosa a inércia dos nacionais do que todos os esforços de um chefe sábio e beneficente, uns esmoreceram e outros descuraram-se e vieram a esquecer o que souberam, apesar dos meios que o seu inteligente e ilustre fundador buscou para excitar progressos na teoria e na prática daquela indispensável ciência”, *idem*, pp. 86-87.

⁷⁰ “Fora do quadro missionário, nada havia organizado em relação ao ensino, até meados do século XVIII, e nada se julgou necessário organizar a sério, enquanto duraram as missões e os missionários [...] Apenas no governo de Sousa Coutinho, e como consequência da expulsão dos inacianos, se tomaram algumas medidas ordenadas e sistematizadas, [...] Basilarmente, nada diziam ainda a respeito dos nativos, pois destinava-se quase exclusivamente aos europeus. No tempo de Saldanha da Gama (1807-1810), renovou-se a iniciativa de Sousa Coutinho, criando-se (ou restabelecendo-se), em Luanda e em Benguela, escolas de primeiras letras, as quais eram então as duas povoações angolanas mais importantes. Mas estas providências só se consolidaram depois da publicação do decreto que criava a instrução pública em Angola e demais províncias ultramarinas, em 1845, e que dá começo à sua estruturação, embora viesse a ter desenvolvimento demorado e execução lenta.”, *idem*, p. 88.

⁷¹ In “Carta Woodside a Barton”, 6 de Abril de 1914, HL, ABCFM:15.1, Vol. 20, p. 344 e in Deputation to África, artigo do Jornal *TROVE*, digitei newspaper and more, the Sydney Morning Herald CNSW: 1842-1954, tuesday 9 Oct.1900, p. 5, trove.nla.gov.au, p. 64.

⁷² Apesar de se saber que o ensino em Angola, antes de 1850, pouco ultrapassa os desejos louváveis, as aspirações longínquas e os projectos idealistas (...) assim se conseguiu estabelecer uma orgânica escolar que foi enriquecendo a pouco e pouco (...) à custa de enormes dificuldades e de tentativas mais ou menos satisfatórias.

Antes de 1851, o ensino em Angola estava entregue aos Jesuítas, afirma Ávila de Azevedo. Ora, não podemos esquecer que havia passado um longo período de noventa anos sobre a sua expulsão do território nacional e, consequentemente, também de Angola. Assim compreenderemos melhor o que outro autor afirma do ensino nesta província, referindo-se à segunda metade do século XVIII e primeira metade do século XIX, salientando que quase desapareceu.

A semelhança do que sucedeu na Metrópole, no reinado de D. Maria II, fizeram-se aqui as primeiras tentativas da estruturação dos serviços escolares. Mas nós sabemos muito bem que a própria Metrópole, com uma tradição escolar de alguns séculos, teve de enfrentar dificuldades enormes que só foram vencidas nos meados da presente centúria e ainda não estão completamente dominadas. Na África, onde não havia essa tradição e onde o número de pessoas civilizadas era relativamente pequeno, onde a maior parte passava uns anos a amearhar um pecúlio que lhe permitisse viver desafogadamente na Europa, onde muitas vezes não vinham as mulheres nem os filhos daqueles que ali labutavam, onde as frequentes deslocações dos funcionários, militares, comerciantes e colonos impediam obras fixas e estáveis, as dificuldades encontradas foram incomparavelmente maiores do

A influência protestante no ensino em Angola começou a ser sentida a partir de 1880, tendo sido construídos vários estabelecimentos de ensino, desde então.

Desta narrativa, e dos diplomas que a apoiam, pode concluir-se que em Angola, a partir do século XVI, coexistiam dois sistemas de educação:

- 1 – O primeiro, dirigido pelos reis de Angola, baseado no direito costumeiro;
- 2 – O segundo, dirigido pelos religiosos.

No primeiro caso (educação costumeira ou consuetudinária), não existia nenhuma lei escrita a estruturar o sistema, nem tão pouco a definir os destinatários. O ensino era diferenciado para cada grupo social ou para cada clã e, ainda, para os grupos masculinos ou femininos. O ensino era discriminatório em função da classe social, nível económico e género e tinha como objectivo ensinar as regras de convivência comunitária.

No segundo caso (educação colonial), cujo principal objectivo foi a propagação da fé cristã, o ensino foi dirigido, em primeira linha, aos nobres e, mais tarde, aos neófitos, dando início à criação de instituições de ensino organizadas para ensinar a ler e a escrever. Também aí, o ensino era discriminatório em função do estatuto de cada grupo social, tratando-se de portugueses residentes em Angola, assim considerados por força do artigo 1.º, 2.º e 3.º da *Constituição Política da República Portuguesa*, de 1933⁷³, ou tratando-se de Indígenas, nos termos consignados no *Estatuto político, civil e criminal dos indígenas de Angola e Moçambique*, de 1926⁷⁴.

Podemos, pois, afirmar que o ensino, quer o de cunho consuetudinário, quer o de cunho normativo, não era igual para todas as pessoas integrantes da comunidade, uma vez que não podemos falar em cidadãos, porquanto faltava a estes o traço caracterizante desta distinção, nomeadamente os “requisitos de assimilação de cultura”⁷⁵.

Não havia liberdade de aprender nem de ensinar, nem competia aos pais darem aos filhos a educação que eles entendessem, assim sendo, a educação era transmitida segundo padrões rígidos pré-estabelecidos.

que na Metrópole, in Martins dos Santos, *História do Ensino em Angola*, Edição dos Serviços de Educação, Luanda, 1970, pp. 112-113.

⁷³ *Constituição Política da República Portuguesa* – Acto Colonial, aprovado por decreto n.º 22.241, de 22 de Fevereiro de 1933.

⁷⁴ *Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique*, aprovado pelo Decreto n.º 12.533, de 23 de Outubro de 1926.

⁷⁵ Professor Marcello Caetano, *A Constituição de 1933 – Estudo de Direito Político*, Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 1956.

Situando-nos no ambiente socioeconómico para melhor entendimento das normas jurídicas, e não se pretendendo fazer uma análise exaustiva das Constituições portuguesas, passemos à análise dos diplomas jurídicos da época, no que nos importa. Porém, sublinhamos que as Constituições portuguesas se desenvolveram no período Liberal, com a instauração do Liberalismo (1820-1851), correspondente ao primeiro período, até à Primeira República (1910-1926), estabelecendo um quarto período⁷⁶, assim desdobrada sob o ponto de vista da história política e Constitucional, de entre as periodificações possíveis, de acordo com o Professor Jorge Miranda:

- a) A instauração do Liberalismo (1820-1851);
- b) A Regeneração (1851-1891);
- c) A crise da Monarquia Constitucional (1891-1910);
- d) A Primeira República (1910-1926).

No presente trabalho, a enunciação destas fases só tem interesse, sob o nosso ponto de vista, para conhecer as influências das correntes mais políticas que constitucionais de cada uma das épocas que, de um modo ou de outro, influíram nas disposições legais que vigoraram na Angola colonial, visto que, na época, vigoravam para os autóctones estatutos próprios – Estatutos dos Indígenas. Como ensina o professor Ruy de Albuquerque, o Estado não é suficiente para definir o direito.⁷⁷

A Constituição de 1838⁷⁸ e o Decreto de 20 de Agosto de 1845⁷⁹

No período Liberal europeu, Angola constituía parte integrante do território português, o qual compreendia, nos termos do artigo 1.º, da Constituição de 1838, Angola, Benguela e suas dependências, Cabinda e Molembo, para além de outros territórios da África Ocidental.

⁷⁶ Sobre os períodos e fases da história Constitucional e política portuguesa, Jorge Miranda, *As Constituições Portuguesas – De 1822 ao Texto Actual da Constituição*, 5.ª edição, Livraria Petrony, Lisboa, 2004, pp. 7-18.

⁷⁷ Ruy Albuquerque, “Direito de Juristas – Direito do Estado”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. LXII, n.º 2, Coimbra editora, Coimbra, 2001, pp. 85 e ss.

⁷⁸ Constituição Portuguesa de 1838, publicada no *Diário do Governo*, de 24 de Abril, n.º 98.

⁷⁹ Decreto de 20 de Agosto de 1845, publicado no *Diário do Governo*, de 6 de Setembro, n.º 210.

De acordo com o artigo 6.º do referido diploma legal, os filhos de portugueses, nascidos (ou não) em território português, adquiriam originariamente a cidadania portuguesa, a que se juntam os “libertos”, o que significa que eram considerados cidadãos portugueses de “origem”:

- a) Os portugueses nascidos em Portugal;
- b) Os filhos de portugueses nascidos em Portugal;
- c) Os filhos de portugueses nascidos fora de Portugal;
- d) Os libertos.

A interpretação linear deste artigo 6.º induz a pensar-se que, sendo Angola território português, de acordo com o dispositivo ao artigo 1.º, não deveriam subsistir dúvidas quanto à qualidade de cidadão português “de origem”, de todo o indivíduo nascido em Angola, estado este que se adquire desde o nascimento, mas que esta interpretação não colhe. A própria Constituição, ao distinguir os libertos como categoria independente “dos nascidos em Portugal”, afasta a possibilidade de considerar português todos os indivíduos nascidos em território português.

Desta disposição subjaz, como acima se afirmou, que nem todos os indivíduos nascidos em Angola e restante território português eram considerados cidadãos portugueses, daí os direitos e garantias descritos na Constituição não serem extensíveis aos demais. A igualdade de direitos, proclamada no artigo 10º, não era absoluta. Os “libertos”⁸⁰, na verdade, não tinham os mesmos direitos que os restantes cidadãos portugueses, mesmo tendo obtido a qualidade de cidadão português de origem, nos termos do artigo 6.º, 6.º. Por imposição desse Decreto, aos libertos eram atribuídos direitos civis, mas já não direitos políticos, contrariando o disposto no artigo 72.º, que prescreve o direito ao voto de “todos os cidadãos portugueses, que estiverem no gozo de seus direitos civis e políticos”, o que redundava numa clara restrição ao direito de igualdade afirmado no artigo 29.º, de que é exemplo a proibição de votar consignada no

⁸⁰ Eram considerados “libertos” todos os indivíduos que deixavam a condição de escravos, originariamente com o objectivo de se pôr termo ao tráfico de escravos. O artigo 11.º, Decreto de 10 de Dezembro de 1836, previa de modo restrito que “todo o escravo apanhado a bordo de um navio negreiro ficasse imediatamente livre”, João Pedro Marques, in “Uma Cosmética demorada: as Cortes perante o problema da escravidão (1836-1875)”, *Análise Social*, Vol. XXXVI (158-159), Centro de Estudos Africanos e Asiáticos, 2001, p. 219. Essa liberdade só era concedida desde que o escravo se encontrasse a bordo de um navio. É evidente que tal disposição, para além de restritiva, não era nem eficaz no âmbito da sua aplicabilidade, pois carecia de fiscalização. Só em 1875, por vias do decreto de 29 de Abril, os escravos foram declarados legalmente livres, assumindo a condição de libertos.

artigo 73.º, 3.º da Constituição. Aqui, os libertos são equiparados aos menores de vinte e cinco anos, aos criados de servir, aos criminosos, “pronunciados pelo Júri”, no dizer da disposição legal, e aos falidos, conforme prescreve esse artigo nos números 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, para além, e dela decorrente, não poderem ocupar cargos públicos, conforme prescreve o artigo 74.º, são “inelegíveis” – mantendo, à luz do artigo 28.º, n.º 1 e 29.º, o direito à instrução gratuita e universal. O que se pretende aqui ressaltar não é a necessidade legal de se regular o direito de votar e de ser votado para determinado cargo, mas a elegibilidade decorrer do *status* de cidadão. Existem, na lei, outras discriminações que são compreensíveis porque resultam de incompatibilidades, como sejam as previstas no artigo 75.º, que se referem aos magistrados, às autoridades religiosas e policiais, para os cargos de deputados, contudo, é igualmente discriminatória a elegibilidade em função da renda anual do cidadão.

O Decreto de 14 de Agosto de 1845 institucionaliza o ensino primário nas “Províncias Ultramarinas” e deixa ao arbítrio dos respectivos governadores a quantidade e a localização dessas escolas, de acordo com o artigo 1.º e §1.º, enquanto o artigo 3.º fixa as disciplinas obrigatórias.

Dos 19 artigos contidos nesse dispositivo legal, nada se diz sobre o direito dos alunos, sendo que 12 tratam do provimento e salário dos professores e os restantes da gestão escolar.

É, de facto, com a promulgação do diploma, de 30 de Novembro de 1869, que se dá o passo efectivo para o exercício do ensino público em Angola, ao afirmar-se no artigo 1.º que “todo o ensino é público” e o seu exercício “por conta do Estado”.

Esse ensino não era dirigido para a maioria da população residente nos territórios de Angola. Ao Estado, enquanto poder público, incumbia o exercício do ensino para os cidadãos portugueses, isto é, os portugueses advindos de Portugal, os seus filhos nascidos em Angola e, ainda, os libertos que tinham, de alguma forma, deixado a condição de escravos. Todos os outros (a maioria) não tinham acesso ao ensino, pelo menos ao estatal, e nem sequer eram considerados cidadãos, como enuncia claramente o artigo 6.º da Constituição de 1838.

Havendo restrições ao acesso e frequência, resulta líquido que o ensino público não era livre para todos, mas só para aqueles que, por via da lei constitucional, eram considerados cidadãos, tais como os portugueses, os seus descendentes e os libertos. Os negros, na sua maioria, não eram seguramente os destinatários dessas normas. A

Constituição de 1838 e, por consequência, o Decreto de 20 de Agosto de 1845, não reconhecem ao nativo do território de Angola o direito ao ensino preconizado no artigo 29.^o. Fica claro que a Constituição não era aplicável aos “nativos”. Estes estavam submetidos ao regime escravagista, então em vigor, durante a Monarquia⁸¹.

Era nítida a discriminação existente na época pois, como se pode constatar através do mapa demonstrativo da estatística da instrução pública em Angola, relativo ao mês de Maio de 1851⁸², em que dos 225 alunos, e no mês de Junho, 234 alunos⁸³, existentes nas escolas apontadas, só existia 1 (um) europeu na província de Luanda, não havendo outros e nenhuma menina, por falta de mestre, embora só na aula de Gramática Latina, também em Luanda. No mês de Junho, desse mesmo ano, o aluno europeu “subiu”, o que faz pressupor pertencer a uma classe pobre, já que é contraproducente afirmar que nenhum europeu tinha acesso à escola. Como também se pode constatar, a mulher autóctone sofria uma discriminação dupla: por ser nativa e pela sua condição sexual.

A Constituição Portuguesa de 1911 e o Estatuto dos Indígenas, aprovado pelo Decreto n.º 16.473

A *Constituição Portuguesa* de 1911 nasce da Proclamação da República, a 5 de Outubro de 1910, denominada 1.^a República.

A presente Constituição mantém a soberania sobre os domínios territoriais da Nação portuguesa, conforme prescreve o artigo 2.^o, mas não define a qualidade de

⁸¹ Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas, publicado no *Diário do Governo* n.º 30, 1.^a Série, de Quarta-feira, 6 de Fevereiro de 1929, que afasta os pressupostos ideológicos contidos no Decreto n.º 13.698, de 30 de Maio de 1927, e no Decreto n.º 12.533, de 23 de Outubro de 1926.

⁸² Estatística da Instrução pública em Angola, no mês de Maio de 1851, publicada no Boletim Oficial n.º 308, de 23 de Agosto de 1851.

⁸³ Os alunos estavam assim distribuídos:

- Mês de Maio: 66 alunos nativos em Luanda na aula de instrução primária e nenhum na aula de Gramática, por falta de professor, para os meninos, e por falta de mestra, para as meninas; nas restantes localidades não se faz alusão à aula de gramática latina, só referenciando a aula de instrução primária, sendo 49 alunos em Benguela, 22 alunos em S. José de Encoge, 27 alunos em Duque de Bragança, 37 alunos na Muxima e 24 alunos em Pungo Andongo, sendo 2 de sexo feminino, totalizando 225 alunos;
- Mês de Junho do mesmo ano: foram referenciados 66 alunos em Luanda, 54 em Benguela, 21 em S. José de Encoge e 31 em Duque de Bragança, 39 na Muxima e 23 em Pango Aluquém, totalizando 234 alunos.

cidadão português, deferindo-a para o Código Civil de 1867, vigente na época, também denominado por “Código de Seabra”⁸⁴.

O artigo 18.º do Código Civil de 1867 estabelece os requisitos de aquisição da qualidade de cidadão português, por três vias: pelo nascimento em território português, independentemente da origem de seus pais – números 1, 2 e 4; pela relação de sangue – n.º 3; ou por um acto legal – números 5 e 6.

Quer a Constituição Portuguesa, quer o Código Civil de 1867, não eram aplicáveis aos indígenas de Angola e, por arrasto, a qualidade de cidadão português não lhe podia ser atribuída.

Os nativos continuaram a ser submetidos a normas específicas, sujeitas a um foro especial justificadas a “bem do desenvolvimento do território e da administração geral da colónias”⁸⁵.

De acordo com a referida norma jurídica constitucional, os nativos passaram a ser diferenciados entre “indígenas” e “não indígenas”, em atenção ao grau de assimilação de cada um, nomeadamente, “conforme as regiões, a raça, a tribo, as influências e contacto com os europeus e outras circunstâncias”. Assim, o artigo 1.º define como pertencentes à categoria de indígena “todos os indivíduos de raça negra ou dela descendentes que, pela sua ilustração e costumes, se não distingam do comum daquela raça”, ou seja, a maioria; os não indígenas seriam os restantes.⁸⁶

A “elevação” dos indígenas à categoria de cidadãos estava condicionada “ao desenvolvimento das suas aptidões e faculdades naturais [...] para a transformação gradual dos seus usos e costumes primitivos”, atributos sem os quais a sua actividade não poderia ser “valorizada”, nem seria concebida a sua integração na “vida da colónia”, de acordo com o que prescreve o artigo 3.º do Estatuto político, civil e criminal dos indígenas, aprovado pelo Decreto n.º 16.473.

O indígena, embora constituísse o grosso da população em Angola, era considerado um indivíduo de “raça inferior”. O Decreto nº 16.437, de Fevereiro de 1929,

⁸⁴ *Código Civil Português de 1867*, Código de Seabra, aprovado pelas Cortes, por Carta de Lei, de 1 de Julho de 1867.

⁸⁵ Preâmbulo do Decreto n.º 16.473, de Fevereiro de 1929, 11.º parágrafo.

⁸⁶ Estudos sobre a época apontam para o facto de (sic) “em 1958, só o número de analfabetos (negros e mestiços) em Angola situa-se em 4.009.911, o que representa 96,7% da população total. Na prática, é o efectivo correspondente à populace autóctone, cifrado em 4.036.687, do qual faz parte o grupo dos alunos das escolas rurais ou rudimentares. Isto é, só 30.089 indivíduos estavam assimilados até aqui, o que corresponde a 0,7%”, Alfredo Noré e Adão Áurea, “O Ensino Colonial destinado aos Indígenas de Angola, Antecedentes do ensino rudimentar instituído pelo Estado Novo”, in *Revista Lusófona de Educação*, 1, 2003, p. 105.

fez surgir ainda os “destribalizados” – artigo 2.º, 2.ª parte, consignados pela lei por “não indígenas”.

Não havendo igualdade entre os habitantes de um determinado território submetido a um poder público único, será despidiendo falar-se em igualdade de todos perante a lei, como pretende o dispositivo prescrito no artigo 2.º da Constituição, como será falso falar-se da inadmissibilidade de privilégios de nascimento, como consta do artigo 3.º. Só o facto de existir estratificação social, que determinou a existência de estatutos diferentes para cada uma das categorias sociais, lembra-nos os direitos estamentais⁸⁷, próprios do século XIII.

A igualdade de “todos” perante a lei, referida na Constituição, restringe-se aos portugueses seus descendentes e não aos negros e seus descendentes, embora todos estivessem sob a égide do mesmo Estado “unitário”, que constituía o “território da Nação portuguesa”, que, como vimos, integrava o território que hoje é conhecido por Angola e descrito no artigo 2.º da Constituição de 1838. Em suma, os indígenas não aproveitavam das prerrogativas constitucionais e, assim sendo, não havia igualdade legal de todos os indivíduos, nem de todos os indivíduos submetidos à mesma ordem constitucional, embora sujeitos ao mesmo poder soberano.

Tal posição de desigualdade jurídica, de acordo com o professor Guilherme Moreira⁸⁸, era justificada pelo “estado” (*status*) ou “situação jurídica” ou “qualidade jurídica” ditadas pelo conjunto de qualidades, circunstâncias ou situações pertinentes ao indivíduo ou grupos de indivíduos, e pelo facto de a igualdade jurídica das pessoas não ter de corresponder, necessariamente, a uma identidade de posição perante todos os institutos de ordem jurídica geral, nos termos do artigo 7.º do Código Civil, o que implica dizer que “a capacidade, enquanto medida de poderes e deveres, sofre variações do estado”.

Tendo a lei conferido o “estado” de indígena retraiu a esfera jurídica do exercício dos direitos dos indígenas, *maxime*, no capítulo da educação, ao limitar no artigo 3.º, do Estatuto de 1929, o exercício do direito à educação e à instrução concedido no artigo 5.º, ao condicionar o desenvolvimento das suas aptidões à assimilação da cultura portuguesa, embora se reconheça jurisdicionalidade aos usos e costumes “gentílicos”, de

⁸⁷ Sobre os Direitos Estamentais, in Capítulo I, “O Princípio da Unidade do Estado”, José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 380.

⁸⁸ Guilherme Alves Moreira, *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1907, pp. 300-303.

acordo com o que prescreve o artigo 4.º, como ordens jurídicas subordinadas ou derivadas sem, contudo, abalar a ordem jurídica instituída.⁸⁹

A invocação da inaplicabilidade da Constituição portuguesa aos indígenas de Angola e Moçambique, fundada no respeito pelos usos e costumes nativos, cai por terra, em primeira linha, em confronto com o tratamento dispensado às restantes ex-colónias, como as da Índia e mesmo de Cabo Verde. Por outro lado, este mesmo diploma afirma-se inconstitucional, por colidir frontalmente com as disposições do Artigo 3º, nº 2, que prescreve a igualdade de direitos “para todos” – e por “todos” devemos entender os que, ao abrigo do Código de Seabra, eram considerados portugueses –, o que viria a justificar a diferença de regime, e logo a assumpção pela Constituição de estatutos diferentes para indivíduos que, embora pertencentes a uma mesma nação, estavam sujeitos a tratamento marcadamente discriminatório.

A diferenciação de regimes diversos, apelidada de “especialidade” das leis do Ultramar, era justificada pela “necessidade de fazer respeitar os usos e costumes dos indígenas nativos”, porém, de acordo com Albano Magalhães, “estava implícito [...] o desejo de negar aos indígenas os direitos decorrentes da cidadania, legalmente lhes ratificando a inferioridade.”⁹⁰

Mesmo partindo do pressuposto que, no entendimento do legislador, o estatuto do indígena servia uma boa causa, consubstanciada na salvaguarda da sua cultura, nomeadamente no que diz respeito aos seus usos e costumes, resta-nos reiterar que a igualdade de direitos, contida neste artigo, não se refere só aos cidadãos portugueses, conforme descrito no Código de Seabra, destinando-se igualmente aos estrangeiros residentes no país.

Em que categoria poderia ser, então, incluído o indígena? Que tipo de salvaguarda, ou de protecção da sua identidade ou da sua individualidade, se pretendia nesse ambiente legal alcançar, senão o perpetuar do tratamento de inferioridade em que estava submetido “por lhe faltar a assimilação da cultura europeia”?

⁸⁹ Por ordem jurídica entende-se o complexo de normas de Direito que possuem, como base última, a sua jurisdição, o mesmo fundamento, Cf. Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito* (trad. João Baptista Machado), 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2008, p. 61.

⁹⁰ Magalhães, “Legislação colonial, seu espírito, sua formação e seus defeitos”, Estudos Coloniais, Lisboa, 1907, p. 140, *apud* Esmeralda Martinez, in “Legislação Portuguesa para o Ultramar”, *Sankofa – Revista de História da África e de Estudos da Diáspora Africana*, Ano III, n.º 5, Julho/2010.

Para mais, o número 3 deste Artigo 3.º proíbe a discriminação dos portugueses e estrangeiros em função do nascimento e de foros de nobreza, eliminando expressamente todas as regalias inerentes a essas condições.

Seja qual for a razão alegada, a ideia da igualdade entre os indígenas e europeus propalada neste Decreto, que originou a alteração dos estatutos dos indígenas aprovados pelos diplomas legislativos números 13.698, de 30 de Maio de 1927, e 12.533, de 23 de Outubro de 1926, cai por terra ao estabelecer-se regimes diferentes para pessoas “iguais”, “mantendo uma ordem jurídica própria” para cada um desses grupos sociais⁹¹.

No mesmo esteio, o Código Civil de 1867, Código de Seabra, reafirma, no artigo 1.º, que “Só o homem é susceptível de direitos e obrigações”, a fim de reiterar a posição filosófica da indissociabilidade do homem e da pessoa, em contraposição à teoria de que só a pessoa era dotada de personalidade jurídica, ser sujeito de direitos, isto é, susceptível de ter direitos e obrigações. Mas nem esta posição adoptada pelo Código respingou positivamente no Estatuto dos Indígenas. José Dias Ferreira justifica-o, argumentando da seguinte forma: “Nas possessões ultramarinas não é ainda completamente respeitado o princípio de que todo o homem goza de personalidade jurídica, e até o Código de 18 de Novembro de 1869 manda aplicar às províncias ultramarinas o Código Civil a contar de 1 de Julho de 1870, sem prejuízo da legislação vigente sobre a escravatura” e prossegue “mas não é pela falta de respeito pelo princípio, mas sim pela necessidade de atender a interesses criados desde longos anos que seria inconveniente de pronto sem um estado de transição que conciliasse as exigências da justiça com os interesses da sociedade.”⁹²

Embora o Decreto de 18 de Novembro de 1869 mandasse aplicar o Código Civil de 1867 às possessões ultramarinas, não se achou conveniente aplicá-lo, preterindo-se o princípio segundo o qual os direitos e liberdades fundamentais são aplicados imediatamente.

O Decreto de 10 de Dezembro de 1836, protagonizado por Sá da Bandeira, pôs fim ao tráfico legal de escravos nas possessões portuguesas, conforme proibição descrita nos artigos 1.º e 2.º desse diploma, quer “exportando”, quer “importando”, com as

⁹¹ De acordo com o Preâmbulo do Decreto n.º 16.473, de 6 de Fevereiro de 1929, procedeu-se a várias codificações dos usos e costumes dos indígenas, conforme “as regiões, a raça, a tribo, as influências e contacto com os europeus e outras circunstâncias”.

⁹² José Dias Ferreira, *Anotações ao Código Civil de 1867*, Vol. 1, Publicação da Imprensa Nacional, Lisboa, 1870, p. 7.

excepções previstas no artigo seguinte, isto é, era lícita a importação ou exportação do escravo, desde que fosse feita por um colono que se deslocasse em território português ou que, pertencendo a outra coroa, fosse estabelecer-se em qualquer parte do território português. Significa dizer que a escravatura, enquanto sistema, persistia, sendo somente o tráfico inviabilizado legalmente. Ao tempo, o escravo, como atrás se viu, não tinha personalidade jurídica, era uma “ferramenta de trabalho”, que por razões puramente de conveniência económica não deveria ser deslocado⁹³. O escopo desta disposição legal não consistiu na assumpção pelo Estado da qualidade humana do escravo. Não o tornou cidadão.

A diferenciação de estatuto legal entre cidadãos portugueses e indígenas determinou a distinção de escolas para cada um dos grupos sociais. Assim, foram criadas umas para os cidadãos portugueses, seus descendentes e assimilados, e outras para os indígenas, com regimes de estudos, planos de estudos, programas de ensino e critérios pedagógicos diversificados, estrutura e organização escolar próprias e sem equivalência ou equiparação entre si. Tudo isto porque os objectivos a que se propunham eram diversos, conforme esclarece o diploma legislativo 755⁹⁴, que manda “regularizar” a observância da aplicação desse diploma e, por consequência, aprova o Regulamento do Ensino Primário, Infantil e Geral e os respectivos programas e instruções pedagógicas. O que se pretende é garantir a “separação dos programas” e preservar “o espírito que os formulou”, conforme pode ser verificado do quadro comparativo abaixo, no ano de 1927, sobre a diferenciação curricular do ensino votado aos europeus e assimilados e ao reservado aos Indígenas:

⁹³ Preâmbulo do Decreto de 10 de Dezembro de 1836, in *Portal da História, História de Portugal*; O Decreto de 10 de Dezembro de 1836 foi publicado no *Boletim do Conselho Ultramarino*, pp. 23-27, Vol. I, 1834 a 1851, Imprensa Nacional de Lisboa, 1867.

www.arqnet.pt/portal/portugal/documentos/vsb_abolicaoescravatura.html

⁹⁴ O Diploma Legislativo n.º 755, de 26 de Março de 1928, aprova o Regulamento do Ensino Primário Infantil e Geral, publicado nos *Boletins Officiais* números 16 e 18, 1.ª Série, de 26 de Abril de 1928.

Diferenciação do estatuto legal entre portugueses e indígenas no ano de 1927

	Europeus e Assimilados	Indígenas
Graus de Escolaridade	1.º Grau – Ensino Infantil – Preparação intelectual 2.º Grau – Ensino Primário Geral – Formação da consciência de futuro cidadão	1.º Grau – Ensino Elementar Profissional – Ensino educativo: criação de hábitos de higiene, postura e trabalho 2.º Grau – Ensino Profissional, subdividido em: a) Instrução literária rudimentar; b) Educação Profissional (hábitos de trabalho).
Classes	1.ª Classe – 2 anos de escolaridade 2.ª Classe – 3 anos de escolaridade	1.ª e 2.ª classes de habilitações profissionais, sem intercomunicabilidade
Anos de Escolaridade	5 anos	6 a 8 anos
Regime	Escolaridade obrigatória	Escolaridade obrigatória

Fonte: *Revista Lusófona de Educação*, 2003, pp. 116-117.

Esta situação melhorou com o Decreto n.º 27.294, de 30 de Novembro de 1936, com a institucionalização do ensino rural indígena, ministrado nas escolares elementares profissionais de artes e ofícios, com 3 anos de escolaridade, e melhoria do programa escolar, sob o ponto de vista intelectual.

A marcar ainda mais estas diferenças, foram também criadas instituições de ensino dirigidas a cada um dos sexos, em particular, quer se tratasse do género masculino ou feminino, focalizados a cada um dos sexos, situação claramente retratada no Diploma Legislativo n.º 518, de 16 de Abril de 1927⁹⁵.

⁹⁵ Diploma legislativo n.º 518, de 16 de Abril de 1927, publicado no *Boletim Oficial* n.º 15, de 1927, Legislação Colonial Portuguesa, 1927, 1. Semestre, Vol. XVIII, Imprensa Nacional de Lisboa, 1932.

De tudo o que foi dito, conclui-se que o Diploma Legislativo n.º 518 constituiu um instrumento legal de discriminação no ensino de indivíduos habitantes do território de Angola, em função da raça, do sexo e do estatuto social e económico, ao distinguir o ensino para europeus e assimilados do ensino para os indígenas e, de entre estes, a separação entre escolas para mulheres (femininas) e para homens (masculinas), com programas de ensino direccionados para cada um dos sexos⁹⁶. Por outro lado, e apesar dessa realidade, o Artigo 151.º n.º 1, do Diploma Legislativo n.º 755, declara a matrícula nas escolas infantis “gratuita, voluntária e permanente” para as crianças dos 4 aos 7 anos, não sendo permitida a frequência para além dessas idades, salvo em casos especiais determinados no n.º 3, desse preceito legal.

O acesso ao ensino primário era também gratuito e obrigatório, embora tivesse de ser renovado anualmente, ao contrário do estabelecido para o ensino infantil, que era permanente – artigos 151.º, n.º 1.º, e 152.º, n.º 1.

O regime do Diploma Legislativo n.º 755, de 1928, fazia impender sobre os encarregados de educação o ónus da concretização da obrigatoriedade do ensino. Caberia a eles, não só apresentar as crianças à matrícula, mas, fundamentalmente, “velar para que as crianças frequentassem a escola”, conforme prescreve o artigo 160º, sob pena de pagamento de multa e sob a coerção de apresentação do seu educando na escola da sua área de residência, dentro do prazo legal, como estabelece o artigo 166.º, e nas condições previstas nos artigos seguintes (até ao artigo 174.º).

As causas de afastamento da obrigatoriedade de frequência do ensino primário, previstos no artigo 155.º, contrariam esse mesmo princípio, embora se possa considerar a situação de “falta de lugar”, indicada no item 1.º, um aspecto ocasional ou passageiro, que pode ser preenchido no ano seguinte, porém, sempre com a condicionante de perder o direito do seu exercício, caso complete 14 anos de idade, por imposição do artigo 156.º, ou ainda no caso de que os encarregados de educação recorram, por exemplo, ao

⁹⁶ O ensino ministrado nessas escolas diferia na disciplina de conteúdo profissional: enquanto às meninas era leccionada a disciplina de costura e trabalhos domésticos, aos rapazes era-lhes ministrada a disciplina de ensino primário técnico de artes e ofícios, no restante, as disciplinas eram idênticas: Ensino técnico e prático de instrução literária, em grau primário e elementar, e Educação moral e cultura física. Não se pode pôr de parte de que o escopo da lei consistia na formação de mão-de-obra para as profissões manuais. A título de exemplo, os Estatutos Provisórios do Recolhimento Pio de D. Pedro V, criado em Luanda por portarias do Governo da província de 22 de Março de 1854, n.ºs 133 e 134, publicado no *Boletim Oficial* n.º 456, de 22 de Junho, e a Organização dos seminários em Angola, dedicados ao sexo masculino, a 23 de Julho de 1853, referido no *Boletim Oficial* n.º 592, de 31 de Janeiro de 1856.

“ensino doméstico”. As situações de doença deverão ser comprovadas por pessoal médico.

De referir que o regime anteriormente enunciado estava, apenas, reservado às crianças europeias.

A *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, por razões históricas⁹⁷, não era, com certeza, um mecanismo a ter em conta nas relações entre colonizados e colonizadores.

O Decreto de 1845, que ora se alude, lança os alicerces da “organização geral do ensino nas províncias ultramarinas”, no dizer do decreto do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Marinha, de 1869⁹⁸, que, por sua vez, delimita que os poderes de intervenção do Estado, nos estabelecimentos públicos e privados, era dirigido somente aos “cidadãos” portugueses.

A Constituição de 1933 e o Decreto-Lei n.º 39.666

A Constituição de 1933 pôs fim à 1.ª República, instaurando-se o Estado Novo.

O artigo 2.º da Constituição de 1933 integra na Nação Portuguesa os territórios de Cabinda e Angola, enquanto o artigo 7.º define a qualidade de cidadão português que, por via do artigo 8.º, n.º 5.º, lhe é conferida a liberdade de ensino.

Embora a Constituição Portuguesa integrasse o território de Angola no “Estado Unitário”, as Colónias eram regidas por normas próprias de carácter constitucional⁹⁹ – o “Acto Colonial”¹⁰⁰, só sendo subsidiariamente aplicável¹⁰¹.

Perante tal situação, resta-nos aclarar quais os indivíduos que mereceram o epíteto de “indígena”. Etimologicamente, “indígena” significa aquele que é natural do lugar ou país que habita, aborígene, autóctone¹⁰². Numa perspectiva histórica, o termo indígena foi obtendo uma conotação rácica preconceituosa, sendo entendida como

⁹⁷ A *Declaração Universal dos Direitos do Homem* foi adoptada pela Organização das Nações Unidas a 10 de Dezembro de 1948.

⁹⁸ Boletim Informativo sobre educação e Ensino, números 1845-8-9/1869-11, publicação do Ministério das Colónias.

⁹⁹ Artigo 132.º da Constituição de 1933.

¹⁰⁰ Acto Colonial, Decreto-Lei n.º 22.465, de 11 de Abril de 1933.

¹⁰¹ Artigo 1.º do Acto Colonial – “A Constituição Política da República, em todas as disposições que por sua natureza se não refiram exclusivamente à metrópole, é aplicável às colónias com os preceitos dos artigos seguintes” (sic).

¹⁰² Costa e Melo, 1999:922, citado na *Revista Lusófona de Educação*, 2003, 1, p. 101.

“preto boçal”, no dizer de Serra Frazão, servindo para designar o negro como “atrasado” ou “primitivo”¹⁰³, e, ainda, indivíduos que se encontravam num determinado grau inferior de civilização, posição corroborada por José Ferreira e Vasco Veiga, ao comentarem o artigo 2.º desse Decreto¹⁰⁴.

O “Acto Colonial” define os “Indígenas” como destinatários desse diploma legislativo. Essas pessoas (entes dotados de personalidade jurídica, isto é, susceptíveis de ter direitos e obrigações), se assim for permitido chamar, não eram consideradas cidadãs pela sua situação ou pela sua qualidade jurídica, uma vez que a ordem jurídica portuguesa não o permitia.

A noção legal de indígena é dada pelo artigo 2.º do Estatuto dos Indígenas Portugueses¹⁰⁵ e reflecte essa realidade social, ao revestir dessa qualidade os indivíduos de raça negra, ou seus descendentes, que não possuíssem ilustração e os hábitos individuais e sociais dos cidadãos portugueses que, de acordo com o artigo 22.º da Constituição, seriam os usos e costumes individuais, domésticos e sociais, “compatíveis com a moral e com os ditames de humanidade”¹⁰⁶.

Em boa verdade, a efectivação dos direitos, poderes e deveres dos “nativos” seriam subsumíveis à “qualidade de cidadãos portugueses”, pela situação, de facto, que se consubstanciava na integração do território de Angola na Nação Portuguesa, conforme prescreve o artigo 2.º da Constituição, não fora a situação jurídica desencadeada pelo artigo 18.º do Código de Seabra. A posição jurídica especial do indígena só pode, assim, ser justificada pelo conjunto de qualidades e circunstâncias deste grupo de indivíduos perante o Estado, e não “por situações permanentes”, uma vez que o escopo seria o da integração numa Nação una, única, singular. Desse modo, é perfeitamente enquadrável no conceito de “situação jurídica geral”, porquanto sujeitos jurídicos pertencentes a uma dada nação¹⁰⁷. A consideração dos indígenas, como

¹⁰³ Idem, p. 102.

¹⁰⁴ José Carlos Ney Ferreira e Vasco Soares da Veiga, *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, anotado, 2.ª edição, Edição do Autor, Lisboa, 1957.

¹⁰⁵ Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954, que promulga o Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique.

¹⁰⁶ A expressão “ditames da humanidade” é de significado bastante fluído e susceptível de extensão vária, mas, unanimemente, tem-se-lhe atribuído o alcance de incluir, no seu conteúdo, o respeito pela vida humana, pela personalização jurídica das pessoas humanas (proibição da escravatura) e pela sua integridade física e liberdade – in José Carlos Ney Ferreira e Vasco Soares da Veiga, *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, anotado, 2.ª edição, Edição do Autor, Lisboa, 1957.

¹⁰⁷ A posição de uma pessoa titular de um poder ou dever que a lei atribua abstractamente a quantos se encontrem em dada situação de facto” é definida pelo professor Marcello Caetano como “situação

“pessoas diferentes” dos europeus, determinou a diferenciação dos estatutos e a discriminação entre indivíduos pertencentes à mesma Nação e retrai a sua esfera jurídica de acção.

A contemporização dos costumes tribais, aceite na “ordem jurídica portuguesa”, expressamente prevista no artigo 3.º do EIP e tal qual enunciado, pressupõe a coexistência de dois ordenamentos jurídicos no interior da nação portuguesa: a ordem instituída formalmente e o costume. Contudo, a determinação desta norma legal não significava o sacrifício da soberania da ordem jurídica principal, mas a subordinação da ordem gentílica instituída pelo costume, ou melhor, pelo Direito Consuetudinário. A ordem jurídica consuetudinária constituiu uma ordem jurídica derivada ou subordinada, por via do artigo 3.º, ao atribuir ao costume força jurídica¹⁰⁸. O fundamento da validade do costume, em última análise, reside na Constituição que manda aplicar o EIP.

Embora com um propósito humanamente erróneo, fundado na “acção civilizadora de carácter assimilador”, a convergência e a harmonização dos dois sistemas garante a unicidade do sistema jurídico e a integração natural do autóctone na Nação, enquanto Estado unitário, ao invés da coexistência estática, ou melhor, da autonomização de cada um dos ordenamentos jurídicos em pauta¹⁰⁹.

Por outro lado, embora a decisão de “codificação dos usos e costumes dos indígenas” possibilitasse o conhecimento e harmonização dessas regras de Direito com o Direito Positivo, esta, de certo modo, “constituiu um elemento cristalizador do Direito”, na evolução da integração, mormente por essa assimilação ser num só sentido: da absorção dos costumes europeus pelos indígenas, como defende Marnoco e Souza¹¹⁰.

juridical geral”, enquanto a “situação juridical individual” como “a posição da pessoa titular de um poder ou dever com conteúdo próprio, definido segundo as suas condições particulares”, Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1956, pp. 172-173.

¹⁰⁸ De acordo com Hans Kelsen, são consideradas “normas autónomas [...] as que conferem competência para a produção de normas jurídicas gerais, as normas da Constituição que regulam o procedimento legislativo ou põem o costume como factor produtor de Direito (...)” Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito* (trad. João Baptista Machado), 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2008.

¹⁰⁹ Está-se perante uma ordem juridical autónoma.

¹¹⁰ O Professor Marnoco e Sousa em “Regime jurídico das populações indígenas” in *Antologia Colonial Portuguesa*, Vol. I — Política e Administração, Agência Geral das Colónias, Lisboa, 1946, p. 107, afirma que “tais códigos imobilizam os costumes indígenas, tirando-lhes a flexibilidade que eles tinham e retardando uma evolução natural que se produziria ao contacto do domínio europeu”, *apud* José Carlos Ney Ferreira e Vasco Soares da Veiga, *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, anotado, 2.ª edição, Edição do Autor, Lisboa, 1957, p. 22.

A diferenciação dos Estatutos entre europeus e indígenas¹¹¹ coartou a possibilidade destes, enquanto não cidadãos portugueses, de usufruírem dos direitos e garantias conferidas pela Constituição, direitos e garantias que estavam reservados inclusive aos estrangeiros, conforme estabelece o artigo 7.º, e, já antes, o artigo 4.º do Acto Colonial, o que mais uma vez lança por terra a teoria atrás exposta, segundo a qual a diversidade de estatutos decorreu da aplicação da regra da “qualidade jurídica”, em função dos usos e costumes diversos.

Teriam tais estrangeiros os mesmos costumes que os Portugueses, embora, provenientes da Europa? Ora, a noção de cidadão não se compadece com este tipo de artifícios. A qualidade de cidadão exige a sua pertença, a sua submissão a um determinado Estado, configurado pelo artigo 1.º da Constituição e reafirmado no artigo 3.º, ao fazer depender deste estatuto “todos os dependentes do Estado e das Leis portuguesas”¹¹², qualidade esta conferida pelos artigos 1.º a 5.º da Constituição e corroborado pelo artigo 3.º do Acto Colonial, que delimita o território português.

No mesmo sentido, a qualidade de indígena impediu o exercício do direito à liberdade de ensino, consignada no artigo 8.º, 5.º da Constituição.

De acordo com o artigo 6.º, n.º 2.º, do EIP, o indígena só entraria para o ensino público após o ensino de adaptação, que consistia na assimilação dos usos e costumes portugueses, respeitados os condicionalismos impostos pelo artigo 2.º, “enquanto não possuam ainda ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito [...] dos cidadãos portugueses”, caso não fossem submetidos através da educação à “transformação dos seus usos e costumes”, conforme profetiza o artigo 4.º desse diploma. Isto é, o indígena deveria estar despido da sua individualidade, da sua liberdade, para ser capaz de usufruir dos benefícios da cidadania. Teriam de ser “destribalizados”, afastados dos usos e costumes da comunidade a que pertenciam por

¹¹¹ De acordo com Luís Reis Torgal, a diferenciação de estatutos entre europeus e africanos deveu-se à ideia racista de superioridade do europeu, prosseguida pelo Estado Novo e devidamente propalada por Marcello Caetano, e não a pressupostos de ordem jurídica, in Luís Reis Torgal, *Marcello Caetano, Marcelismo e “Estado Social”, uma interpretação*, edição da Universidade de Coimbra, Coimbra, Maio de 2013, pp. 88 e ss.

¹¹² Em sentido inverso, o Professor Marcello Caetano ao afirmar, no seu livro *A Constituição de 1933 – Estudo de Direito Político*, Coimbra Editora, Coimbra, 1956, p. 23, que “os indígenas são súbditos portugueses, submetidos à protecção do Estado Português, mas sem fazerem parte da Nação, quer esta seja considerada como comunidade cultural (visto faltarem-lhe os requisitos de assimilação de cultura), quer como associação política dos cidadãos (por não terem ainda conquistado a cidadania)”. Apud José Carlos Ney Ferreira e Vasco Soares da Veiga, *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, anotado, 2.ª edição, Edição do Autor, Lisboa, 1957, p. 13, em colisão com a noção política de Nação enquanto conjunto de indivíduos submetidos a um poder.

nascimento e à qual, expressamente e por “vontade própria”, deveriam renunciar, como suportam as disposições dos artigos 2.º, 21.º, 22.º e 29.º do EIP.

A liberdade de opção do indígena, a que se refere o artigo 8.º, aparece viciada por estar condicionada pela coacção moral, na medida em que havia justo receio em não poder exercer direitos que, de outro modo, lhe seriam coarctados, como por exemplo o acesso à educação estatal, referido no artigo 6.º n.º 2.

Liberdade significa, também, o direito de ser “diferente, incongruente, irracional e ilógico, volúvel”¹¹³, de ser o próprio, despido de preconceitos ou pressões sociais e não só “para os que estão nas mesmas condições”, como defende José Dias Ferreira. Tal posição legitimou a diferença de estatutos dos indígenas e dos cidadãos portugueses, e, mesmo nas relações internas entre os “cidadãos portugueses”, as normas educacionais destinadas à população “portuguesa metropolitana” não eram aplicadas à população portuguesa residente no Ultramar, como podemos constatar do disposto no Decreto-Lei n.º 38.968¹¹⁴ e do Decreto-Lei n.º 38.969¹¹⁵, que reforçam o princípio da obrigatoriedade no ensino primário elementar e nos cursos de educação de adultos, a que se acresce a legitimação da discriminação da mulher, desta feita, por considerar que elas “não têm a mesma experiência e conhecimento dos negócios, nem a mesma coragem e independência que o homem, para poderem depor com inteira segurança”¹¹⁶.

Diferente e manifestamente contrária é a posição oficial expressa no preâmbulo do Decreto-Lei 43893, de Setembro de 1961¹¹⁷, que vem revogar o Decreto n.º 39.666, do ano de 1954.

O referido Decreto justifica a existência de um estatuto próprio dos indígenas e seus descendentes, embora indivíduos pertencentes à Nação Portuguesa, a duas razões de fundo que se resumem no seguinte:

¹¹³ V. Maunz / Durig / Herzog / Scholz, ob cit. Artigo 3.º, I GG, Rdnr 130; Salzwedelk, ob. Cit., p. 348, in José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2012, p. 261 (nota de rodapé 72).

¹¹⁴ Decreto-Lei n.º 38.968, reforça o princípio da obrigatoriedade do ensino primário elementar, reorganiza a assistência escolar, cria cursos de educação de adultos e promove uma campanha nacional contra o analfabetismo, publicado no *Diário do Governo* n.º 241, I Série, de 27 de Outubro de 1952.

¹¹⁵ Decreto-Lei n.º 38.968, regula a execução do Decreto-Lei n.º 38.968, que reforça o princípio da obrigatoriedade do ensino primário elementar, publicado no *Diário do Governo* n.º 241, I Série, de 27 de Outubro de 1952.

¹¹⁶ José Dias Ferreira, *Anotações ao Código Civil de 1867*, Vol. 1, Publicação da Imprensa Nacional, Lisboa, 1870, p. 18.

¹¹⁷ Decreto-Lei n.º 43.893, de 6 de Setembro de 1961, publicado no *Diário do Governo* n.º 207, 1.ª Série, de 06.09.1961.

1 – “Pelo respeito pelos usos e costumes locais”;

2 – “Pelo escopo da assimilação”¹¹⁸.

No entanto, sem deixar de sublinhar que o modelo de organização política adoptada foi conjuntural, ao afirmar que “o racionalismo do Direito Público da época, que por todo o Mundo Ocidental foi estabelecendo fórmulas equivalentes de organização política, suscitou um problema de fundo – o de proteger a estrutura dos agregados tradicionais nas regiões tropicais e subtropicais – e suscitou um problema de técnica jurídica, que se traduziu na confusão do conceito de cidadania com a capacidade de gozo e exercício de direitos políticos relacionados com as novas formas dos órgãos de soberania”¹¹⁹.

Seja qual for a justificação encontrada para a existência de dois regimes distintos¹²⁰, o quadro legal oferecido permite afirmar que, nesse tempo, a educação não constituía um direito de todos os habitantes do então território português; por consequência, o ensino não era universal, nem o seu acesso e frequência era livre e, muito menos, democrático. A diversidade das propostas educativas fundava-se no *status* dos seus destinatários e não na liberdade de opção do indivíduo. E só deste modo se encontra fundamentação para a revogação pura e simples do Decreto n.º 39.666, de modo que permitisse a almejada contemporização da *Constituição Portuguesa* com os usos e costumes locais.

De mais a mais, o próprio diploma reconhece a falta de tratamento igual e enfatiza que, com a publicação do decreto revogatório do estatuto do indígena, “permite dispensar muitas das normas” relativas aos indígenas e que essas medidas integram-se num conjunto de medidas já iniciadas com a publicação dos decretos referentes ao revigoreamento das instituições municipais e organização das regedorias, e que visam tirar as consequências do preceito constitucional que garante a “interferência de todos os elementos estruturais da Nação na vida administrativa e na feitura das leis”,

¹¹⁸ Preâmbulo do Decreto n.º 43.893, de 6 de Setembro de 1961, 12.º parágrafo.

¹¹⁹ *Idem*

¹²⁰ O preâmbulo do Decreto-Lei 43.893 refuta a existência de dois quadros legais, argumentando que “é, todavia, certo que se deu ocasião aos nossos adversários para sustentarem, com base no restrito conceito de cidadania antes referido, que o povo português estava submetido a duas leis políticas, e por isso dividido em duas classes praticamente não comunicante [...] sustentando que não eram considerados portugueses todos os que viviam à sombra da nossa bandeira (entenda-se bandeira portuguesa), porque a lei só a alguns conferia os direitos políticos relacionados com os órgãos de soberania [...] e ignora que no Direito Português contemporâneo já nem sequer é regra geral a relação de dependência entre os estatutos de Direito Privado e o estatuto político”.

interferência esta que se situa “para além das disposições legais em vigor, e a experiência colhida no conjunto das províncias demonstra que é oportuno encarar o problema.” E encarar o problema significa, antes de mais, entendê-lo, se assim for permitido tratar as relações entre os indivíduos. Tal como afirma Bujo “entre os Bantu, o indivíduo é necessariamente um indivíduo comunitário e esta comunidade educa os seus integrantes no respeito da dignidade do indivíduo nas relações humanas.”¹²¹

Uma das medidas tomadas com o objectivo da “revigorização” das instituições administrativas, incluindo as regedorias, prende-se com a publicação do Decreto n.º 36.885, de 25 de Maio¹²², que concedeu às “autoridades gentílicas” o “privilégio” de frequentarem escolas próprias. Tal diploma reconhece que, ao iniciar os contactos coloniais com os povos africanos, estes tinham a “sua maneira” de viver e uma organização social própria e estruturada, mas não coincidente com os valores euro-ocidentais e “indubitavelmente mais humana e de resultados mais duradouros”¹²³. Esta organização de inserção na comunidade local deveria ser aproveitada em benefício da instauração da ordem pública colonial e dos valores europeus. Daí a necessidade de se instituir escolas específicas para esses servidores, denominadas “escolas de preparação das autoridades gentílicas” – artigo 1.º, dirigidas também aos herdeiros dos regedores indígenas e mais dois indígenas do seu clã, como prescreve o artigo 7.º.

No mesmo esteio, o Decreto n.º 27.294, de 30 de Novembro de 1936¹²⁴, institui o ensino rural indígena com o objectivo de evitar o êxodo daqueles do campo para a cidade, funcionando de facto como “uma barreira subtil contra o acesso dos autóctones a outras formas de ensino, nomeadamente os ensinos primário geral e o liceal.”¹²⁵

As escolas europeias continuavam a constituir unidades distintas das escolas para indígenas. Porém, a realidade socioeconómica “empurrou” crianças brancas para as escolas de artes e ofícios, originariamente concebidas para acolher os filhos e os

¹²¹ Bénédet Bujo e Juvenal Ilunga Muya (Coordenação), *Teologia Africana no século XXI, Algumas Figuras*, Vol. I, (Título Original: *Théologie africaine au XXIe Siècle: Quelques Figures*. Vol. I, 2002 Editions Universitaires Fribourg Suisse), Paulinas Editora, Lisboa, 2012, pp. 116 e 121.

¹²² Decreto n.º 36.885, do Ministério das Colónias, inserido no *Diário do Governo* n.º 120, I Série, de 25 de Maio de 1948.

¹²³ Pode ler-se do preâmbulo do Decreto n.º 36885.

¹²⁴ O Decreto n.º 27.294, de 30 de Novembro de 1936, do Ministério das Colónias, citado por diferentes fontes, estabelece diversos preceitos acerca da organização dos orçamentos das colónias e liquidação das respectivas receitas e despesas e aprova, com alterações, os orçamentos de todas as colónias para 1937, e institui nesse mesmo diploma “o ensino profissional agrícola-pecuário”, nos artigos 120.º a 130.º, inserto no *Boletim Oficial* n.º 52, 3.º Suplemento, de 31 de Dezembro de 1936. Existe uma outra referência da sua publicação no *Boletim Oficial* n.º 52, 2.º Suplemento, de Novembro do mesmo ano.

¹²⁵ Alfredo Noré e Adão Áurea, “O Ensino Colonial destinado aos Indígenas de Angola, Antecedentes do ensino rudimentar instituído pelo Estado Novo”, in *Revista Lusófona de Educação*, 2003, 1, pp. 118-119.

parentes próximos dos chefes gentílicos da região onde se inseria a escola. As escolas continuavam a ser discriminatórias e elitistas.¹²⁶

Pelo complexo das normas estudadas, pode facilmente inferir-se que a falta de frequência à escola, por parte dos nativos de Angola, não se deveu a uma falta de vontade em aprender ou à mera “relutância” em absorver os “hábitos europeus”, mas devido aos mecanismos legais implantados que criaram impedimentos lícitos de acesso livre à escola, sem que para isso tivessem de despir-se da sua individualidade, dos seus usos e costumes.

Só em 1938, com a promulgação do Regulamento do Recenseamento e Cobrança do Imposto Indígena (RRCII) se estabeleceram os requisitos para a aquisição da qualidade de cidadão pelos indígenas, a que se chamou de “assimilado” ao negro que tinha absorvido a cultura europeia e que, por esse motivo, se “distinguia do comum da raça negra”¹²⁷. A perda da identidade, enquanto pessoa inserida num determinado grupo social, esteve presente nos diplomas legislativos da época colonial.

Malgrado a diferença de regime, previsto nesses diplomas legislativos, é de sublinhar, uma vez mais, o carácter elitista do ensino reservado ao indígena, criado pela portaria n.º 2309, de 8 de Maio de 1937, ao estabelecer no artigo 11.º uma ordem de preferência no acesso às escolas elementares profissionais, que coloca no topo “os filhos e parentes próximos dos chefes gentílicos da região onde se encontra a escola”, para além desses mesmos chefes gentílicos terem de frequentar estabelecimentos de ensino próprios, também diferenciados por sexo, com o objectivo de ali receberem formação específica própria da sua actividade, denominadas escolas de preparação das autoridades gentílicas, imposto pelo Decreto n.º 36.885, de 25 de Maio de 1948¹²⁸, embora, reconhecendo esse diploma a existência de “um ambiente bastante europeizado”.

Ainda assim, as diferenças legais de tratamento entre indígenas e assimilados eram bem patentes nos anos 50 do século passado (1950-1958), conforme pode ser verificado do quadro que se segue:

¹²⁶ *Idem*, p. 120.

¹²⁷ De acordo com o Regulamento, no n.º 2, a “condição de assimilado (aos europeus) estava condicionada à observância acumulada de 4 requisitos, que deveriam ser provados por documento emitido pelos administradores de Concelho ou circunscrições: a) Ter abandonado inteiramente os usos e costumes da raça negra; b) Falar e escrever correctamente a língua portuguesa; c) Adoptar a monogamia; d) Exercer uma profissão compatível com a civilização europeia”.

¹²⁸ Decreto n.º 36.885, de 25 de Maio de 1948, publicado no *Diário do Governo* n.º 120, 1.ª Série, de 25 de Maio de 1948.

Frequência na escola entre 1950/1958

	População	Analfabetos	%
Indígenas	4.036.687	4.009.911	96,7%
Não Indígenas	78.826		
Assimilados	30.089		0,7%

Fontes: *Revista Lusófona da Educação*, 2003, p. 105; Adriano Moreira in “As Elites das Províncias Portuguesas de Indigenato” (Guiné, Angola e Moçambique), Lisboa, 1956.

Como atrás ficou dito, só em 1961, com a publicação do Decreto-Lei n.º 43.893, de 6 de Setembro, fruto da luta dos movimentos nacionalistas africanos e pró-independência dos círculos progressistas europeus, nomeadamente dos movimentos de libertação de Angola e do Movimento Progressista Português, se pôs termo ao regime de indigenato nas Colónias Portuguesas, com a revogação expressa do Decreto-Lei n.º 39.666, de 1954, num artigo único.

Embora em termos estatísticos, na relação entre a população total e a efectivamente escolarizada, não se tenha feito sentir a diferença da mudança de estatutos, produzida pelo Decreto-Lei n.º 43.893, de 1961, o que é certo é que o número de instituições de ensino de nível primário aumentou em Angola, de 167 escolas e postos escolares, em 1950, para 271, em 1968, e 4413, em 1970. O número de crianças a frequentar a escola no ensino primário ascendia as 400.000, numa população de cerca de 5.000.000 de habitantes, correspondendo a 8%. O Ensino Primário passou a ter 4 classes e tornou-se obrigatório e gratuito¹²⁹.

Com o alargamento das instituições escolares para outros níveis de ensino, tais como o secundário, médio e superior, estimou-se uma população escolar de cerca de 10% da população em Angola.¹³⁰

Os documentos do Ministério da Educação consultados apontam para uma evolução quantitativa dos indígenas bastante tímida, apesar das normas jurídicas

¹²⁹ José Pinheiro da Silva, *A Educação e o Futuro de Angola*, Serviços de Publicações da Mocidade Portuguesa da Divisão de Angola, Luanda, 1970, p. 6.

¹³⁰ Manuel Fernandes Costa, *Aspectos do Ensino em Angola*, Oficinas Gráficas do Serviço de Publicação da Mocidade Portuguesa (Divisão Angola), Luanda, 1970, pp. 4-12.

citadas reconhecerem direitos iguais entre autóctones e europeus, fazendo jus à doutrina jurídica segundo a qual nem sempre a norma jurídica reflecte a realidade e vice-versa, como se pode ilustrar, resumidamente, do seguinte modo:

Mapa/Resumo Evolutivo do Movimento Geral dos Alunos, de 1861 a 31 de Dezembro de 1970¹³¹

Graus de Ensino	1861-1962* Vigência do diploma Legislativo n.º 518, de 16 de Abril de 1927	1962-1963* Vigência do Decreto-Lei n.º 39666, de 1954	A 31 de Dezembro de 1970** Vigência Decreto-Lei n.º 43893, de 1961
Infantil	563	583	1.084
Primário	112.326	123.641	287.481
Artes e Ofícios	410	337	961
Liceal / Secundário	8.417	9.700	30742
• Ens. Técnico Profissional	5.979	7.807	
Médio		105	945
• Técnico	47	147	
• Agrícola	144		
Superior	-	-	1223
Total	128.222	142.964	322.436

Fontes: * Anuário de Ensino – Legislação respeitante a 1962 e 1963 – INA, 1968, p. 1233;

** Anuário de Ensino – Legislação respeitante a 1971 – INA, 1972, pp. 503-509.

¹³¹ Neste mapa só estão considerados os dados parcelares indicados, referentes aos anos de 1861 a 1963, e não estão inclusos os dados de outros graus de ensino. Os dados relativos ao ano de 1970 correspondem ao total de alunos de cada um dos ramos de ensino consignados. Fontes: Anuário de Ensino – Legislação respeitante a 1968 e 1972, p. 1333 – INA, 1968, e Anuário de Ensino – Legislação respeitante a 1971 – INA, 1972, pp. 503-509.

É nesta situação que se encontra Angola no momento da Independência, agravada pelo êxodo massivo, provocado pelas convulsões sociais decorrentes do movimento independentista.

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO

2.1. Direito

A ideia comum de direito surge aliada à percepção da vantagem de uma pessoa sobre outra, na prevalência de acesso a um bem ou, simplesmente, à possibilidade de nada fazer: “eu tenho direito a...”

Juridicamente, o termo “direito” usa-se em duas acepções fundamentais, universalmente aceites:

- a) Direito objectivo, que se caracteriza pelo conjunto de regras gerais, abstractas, hipotéticas e dotadas de coercibilidade, que regem as relações intersubjectivas e sociais numa dada comunidade. Nesta acepção o direito desempenha, pois, uma função de instrumento de disciplina social fundamental, visando realizar valores como a justiça, a oportunidade, a exequibilidade, a certeza e a segurança; e
- b) Direito subjectivo, entendido como o poder ou faculdade, provindos do direito objectivo, de que dispõe uma pessoa, e que se destina, normalmente, à realização de um interesse juridicamente relevante.

A fundamentalidade destas acepções não coloca de parte, nem torna menos importante, outras classificações que o termo “direito” pode assumir em sede dos diversos ramos de direito, nomeadamente “direito absoluto”, no caso dos direitos subjectivos se imporem *erga omnes* – artigo 483.º n.º 1 do CC, direito adjectivo, – CPC, quando estão em causa regras e procedimentos processuais na composição de interesses entre as partes, “direitos adquiridos”, – artigo 12.º do CC, quando se evidenciam conflitos de aplicação de direitos no tempo, “direito ao nome” – artigo 72.º do CC, “direito ao bom nome” – artigo 484.º do CC, direito à educação – LBSEE, direito comum, dentre inúmeras situações igualmente relevantes, o que se conclui que o conceito de direito é polissémico. Isto é, o termo “direito” pode adquirir vários sentidos.

Uma das acepções que importa considerar, posicionando-as no âmbito do direito objectivo, é a da distinção entre direito público e direito privado e que, de acordo com critérios pertinentes, ditados pelo sistema jurídico a que se reporte, se irá fixar os diversos ramos de direito, no caso o direito da educação e, num sentido mais amplo, na distinção entre direito público e direito privado, que toma como critério básico de diferenciação o campo de acção do Estado e a esfera de actividade dos particulares,

respectivamente. Esta inserção, nem sempre muito clara no que se refere ao direito da educação, pelo recurso constante a outros ramos de direito, dependendo do tipo de relações que se vão estabelecendo na escola entre os diversos sujeitos, quer se trate de alunos, professores e outros profissionais da educação, pais e encarregados de educação e outros membros da comunidade, confere-lhe o poder de “invadir” outros campos do direito, dada a sua natureza transversal. Um facto porém é incontornável: a natureza positiva das prestação da educação por parte do sujeito “activo”, quer se trate do Estado, quer de outra pessoa física ou jurídica privada, acção esta (facto jurídico) que recairá sobre o sujeito passivo, o educando, embora se possa invocar a interconexão necessária entre os sujeitos dessa relação jurídica, numa troca constante entre eles.

Parece-nos pertinente, neste capítulo, ressaltar que, sendo certo que o direito existe em função das pessoas, assente na tradição greco-romana, que regulava o *civis*, através do Direito Civil, não é menos verdade que o Estado, em dado momento ao intervir nessas relações, avocou a responsabilidade da sua tutela, acitando o interesse doutrinário e jurisprudencial dos civilistas portugueses,¹³² devido, segundo Guilherme Dray, a uma maior concretização dos conceitos e do regime dos direitos de personalidade, como consequência da expansão legislativa que o referido autor destaca em três fases, nomeadamente:¹³³

“– Primeira fase – Reconhecimento pontual dos direitos de personalidade, no período entre 1967 e 1982;

¹³² A nível doutrinário destacam-se Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil Português*, I, Parte Geral, Tomo III, Pessoas, Livraria Almedina, Coimbra, 2004, ob. Cit. pp. 28-216, e “Os direitos de personalidade na civilística portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*, Almedina, Coimbra, 1.º volume, 2202, pp. 21-45; Oliveira Ascensão, *Direito Civil, Teoria Geral*, Volume I, 2.ª ed. *Introdução, As Pessoas, os Bens*, Coimbra, 2002; Pedro Pais de Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3ª ed, Almedina, 2005, pp. 38-70; Carvalho Fernandes, *Teoria Geral do Direito Civil*, Volume I, 2ª ed., Lex Lisboa, 1995, pp. 187-195; Capelo de Sousa, *O Direito Geral de Personalidade*, edição AAFDL, Coimbra, 1995; Januário da Costa Gomes, *O Problema da Salvaguarda da Privacidade Antes e Depois do Computador*, in *BMJ*, 319, pp. 28 e ss; Castro Mendes, *Teoria Geral do Direito Civil*, I, 1978 (reimp. 1986), pp. 310-315; Carlos Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3ª Ed. Actualizada, Coimbra, 1996, pp. 84-88; Diogo Leite de Campos, *Lições de Direito de Personalidade*, 2.ª ed., 1992 e o *Direito e os direitos de personalidade*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 1993, pp. 201-224; Cf. Paulo Mota Pinto, *O direito à reserva da intimidade da vida privada*, in *Boletim da Faculdade de Direito*, LXIX (1993), pp (479-485); Rita Amaral Cabral, *O direito à reserva da intimidade da vida privada*, in *BFD* LXIX (1993), pp. 479-585 e *O direito ao livre desenvolvimento da personalidade em Portugal – Brasil* (2000), pp. 149-246, dentre outros; *apud* Guilherme Machado Dray, *Direitos de Personalidade, Anotações ao Código Civil e ao Código do Trabalho*, Edições Almedina, Abril, 2006, pp. 6-8.

¹³³ Guilherme Machado Dray, *Direitos de Personalidade, Anotações ao Código Civil Civil e ao Código do Trabalho*, Edições Almedina, Coimbra, Abril, 2006, p. 7.

– Segunda fase – Implantação dos direitos de personalidade, no período de 1983 a 1992; e, por último,

– Terceira fase – Aplicação corrente dos direitos de personalidade, desde 1983, a esta parte, a par de uma expansão legislativa inaugurada com a publicação do Código de Trabalho, através da Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, que veio prestar, pela primeira vez, uma atenção mais cuidada e pormenorizada dedicada à codificação dos direitos de personalidade”, o que provocou, por sua vez, a reacção dos juristas em torno da matéria direitos de personalidade, no âmbito do Direito do Trabalho.

Os estudos dos direitos de personalidade, aplicados especificamente ao direito da educação, não são muitos. Podemos apontar a sua insuficiência à falta da assumpção, em primeira linha, da existência de um direito da educação como ciência autónoma do direito civil e pela procura da inserção, ainda por esclarecer, no âmbito do direito público e do direito privado.

Na cultura greco-romana, a educação dos filhos era conferida aos pais e, em última instância, à família, situando-se, sem dúvida no âmbito do direito privado. Com o alvorecer dos direitos humanos e a sua fundamentalidade, com a revolução francesa em meados do século XVIII, com a proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e de correntes filosóficas dos Estados Unidos da América, esses direitos fundamentais individuais passaram a ser integrados nas constituições nacionais europeias, como direitos de defesa do cidadão face ao respectivo Estado, permitindo a intromissão deste na esfera jurídica individual do cidadão, mas só no século passado (séc. XX) a educação foi reconhecida e consagrada como direito, com a proclamação da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, em 1948.

Os direitos humanos caracterizam-se por serem naturais, inalienáveis e sagrados, características estas que revestem a natureza dos direitos de personalidade. Esta coincidência conceitual justifica o facto de os direitos de personalidade serem acolhidos nas constituições como direitos fundamentais, tais como o direito à vida ou o direito à integridade física.

O direito de personalidade verte sobre a pessoa humana e na sua relação entre si e, por conseguinte, é tratado em sede do direito civil, enquanto que os direitos humanos são acolhidos pelo direito constitucional, por se referirem às relações entre o Estado e os seus cidadãos. Este posicionamento conceitual tem como base o facto de o estudo da personalidade jurídica se ter desenvolvido na base da capacidade de gozo e da

capacidade de exercício que a integram, enquanto pessoas como ser (-*onto*). Esta dicotomia não pode prejudicar, de modo algum, a unidade do sistema jurídico, garante da estabilidade e previsibilidade das normas jurídicas integradoras da ordem jurídica, não estando, por isso, dissociadas.

O direito da educação tem sido discorrido, preferencialmente em sede do direito público, por um lado, devido à sua consagração constitucional e recorrentemente nas diferentes leis de base da educação como “direito subjectivo público”, e, por outro, fruto das convenções internacionais, os Estados assumiram o compromisso e chamaram a si a tarefa de criar as condições de acesso e frequência de todos os indivíduos sem discriminação, tornando-o universal. Prestação esta que o poder público cumprirá primordial, e por inerência, em instituições de ensino público, e não como direito de personalidade. Contudo, este posicionamento não esgota a questão em pauta e, por sinal bastante pertinente, do posicionamento do direito da educação, quer no âmbito do direito privado, quer no âmbito do direito público, ao atender-se que a educação da criança incumbe em primeira linha à família que a ensina a compreender o ambiente que a rodeia e a comunicar-se, para além de competir aos pais a “prioridade de direito na escolha do género de instrução que será ministrada aos seus filhos”, conforme prescreve o artigo XXVI, n.º 3 da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, aprovada pela Resolução n.º 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em Paris, em 10 de Dezembro de 1948. O direito de escolha da educação ministrada aos filhos confere a faculdade dos pais intervirem de modo directo no conteúdo das matérias a serem ministradas, nomeadamente, o que é transmitido, como é transmitido e quem transmite, absolutizando esse direito com o argumento de que “ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada e na sua família, conforme prescreve o artigo 12.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* e do artigo 17.º n.º 1, do *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos*, colocando a educação na esfera jurídica privada. Tais situações não invalidam a intervenção necessária do Estado no seu papel normativo de ordenador da sociedade, mas não substitutiva da família: aos pais cabe, em primeira linha, a educação dos seus filhos, que é irrenunciável e inalienável. Como refere Joaquim Azevedo, “as políticas públicas devem promover o quadro legal que reconheça às famílias o direito e o dever de escolherem o projecto educativo escolar para os seus filhos, a par do apoio ao desenvolvimento e à persistência no tempo de projectos

educativos autónomos e livres...”¹³⁴. A mais, caberá ao Estado criar as condições para que os seus cidadãos tenham direito de acesso e frequência em igualdade e sem discriminações de assistência às aulas e da criação dos correspondentes meios de garantia.

Aqui levanta-se a questão de saber quais os limites da liberdade da vida privada.

É justo não perder de vista que esses direitos exercidos pelos pais, no âmbito das suas responsabilidades parentais, prescritas no artigo 1885.º do CCP e 130.º do CF, suprem a falta de capacidade de exercício do menor, que são os “verdadeiros” titulares desse direito, investidos do poder de representação, conferido pelo artigo 1881.º do CCP e 138.º do CF.

A questão dos limites do direito da vida privada não é pacífica, começando pela própria definição de “vida privada” que, de acordo com Jean Nicolas Druey, “é vaga, obscura e sem verdadeiro conteúdo preciso”¹³⁵.

O direito à vida privada emerge da protecção conferida pelas constituições, encontrando aí os seus limites, consignados, em regra, no capítulo referente aos direitos e liberdades individuais. No caso de Angola, a protecção especial à educação integral da criança coloca-o no círculo de direitos pessoais invioláveis, concedendo ao seu titular a autonomia da sua regulamentação, como se pode inferir dos artigos 30.º e seguintes da CRA, cominando com a responsabilização dos autores da violação dessas liberdades, por acção ou omissão, e em linha com a *Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-estar da Criança*.¹³⁶

Porém, em defesa da inserção do direito da educação na esfera de actuação do direito público, podem esgrimir-se dois argumentos, de modo nenhum despciendos:

- a) O reconhecimento do direito à educação pelas Leis Fundamentais dos diferentes países, decorrente das convenções internacionais, nomeadamente da *Declaração dos Direitos do Homem*; e
- b) A necessidade crescente de instrução para a integração social do homem, num contexto cada vez mais global, em que a alta tecnologia vem fazendo

¹³⁴ Joaquim Azevedo, a cargo de Conselho Pontifício Para a Família, *Família, Educação e Escola*, in *Léxico da Família, Termos Ambíguos e controversos sobre família, vida e aspectos éticos*, Princípa Editora, 1ª Edição, Cascais, Maio 2010, p. 499.

¹³⁵ Jean Nicholas Druey, *Privat-Geheimsphäre – was liegt drin?*, FS Frank Visser, Zürich, 1983, pp 9 e s (“die «Leere» des Begriffs”) e R. Wacks, *The Protection Of Privacy*, London, 1980, pp 10 e ss (*the obscurity of privacy*), apud Paulo Cardoso Mota Pinto, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXVI, Coimbra, 2000, p. 161.

¹³⁶ *Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança*, adoptada pela 26.ª Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes do Estado e Governo da Organização da Unidade Africana, em Adis Abeba, Etiópia, em Julho de 1990.

parte do cotidiano. Como afirma Oliveira Ascensão, “Viver é conviver, e a realização do homem só se consegue através do convívio com os outros [...] [por isso] o homem deve ser considerado na sua realidade social, em que se agrupa e convive com outros homens para a realização de fins comuns.” Esta realidade justifica a intromissão do Estado na esfera jurídica do particular, que ao salvaguardar a dignidade e igualdade dos cidadãos garante a estabilidade, a justiça e a paz social, valores caros numa sociedade democrática e de direito.

O Direito à Educação, tal como os demais direitos, é praticado no seio da comunidade, isto é, exercido através das relações que são estabelecidas pelos indivíduos. Aquelas podem ser desenvolvidas entre o Estado e os entes privados ou entre os privados entre si. Por outras palavras, podem as relações enquadrar-se no âmbito do direito público ou do direito privado, respectivamente. Em qualquer uma das situações jurídicas, por constituírem relações obrigacionais, o modo de vinculação dos sujeitos da relação jurídica educacional é o contrato, através do qual emergem direitos e obrigações para cada um dos sujeitos, relações essas, diferenciadas de tal sorte que o distingam doutros ramos de direito. (Elemento material)

Pode-se, desde já, afirmar que as normas disciplinadoras do direito da educação emergem do direito de aprender e do dever de ensinar, na base do qual todo o direito da educação se sustentará, encontrando-se o aluno no núcleo dessa situação jurídica. (Elemento finalístico)

Assim entendido, há que enumerar os princípios definidores desse ramo de direito:

- a) Direito à educação pública, gratuita e próxima do local de residência, no ensino primário;
- b) Direito ao livre desenvolvimento da personalidade;
- c) Respeito à diferença;
- d) Igualdade de direitos de acesso e frequência à escola;
- e) Direito ao respeito mútuo entre educadores e educandos;
- f) Direito de contestar os resultados de avaliação;
- g) Direito de recurso às instâncias superiores, sempre que o direito de acesso, frequência e transição de classe esteja em perigo de violação;

- h) Direito a avaliação justa;
- i) Direito de organização e participação em associações estudantis;
- j) Direitos dos estudantes/alunos, pais e encarregados de educação de participar no processo pedagógico e de organização escolar;
- k) Formação compatível com o desenvolvimento da criança;
- l) Responsabilidade civil por incumprimento.

Por tudo o que ficou dito, o direito da educação, acolhido pela constituição tal como outros direitos individuais, tem as características de direito privado especial, por se situar na esfera jurídica individual, embora esteja a lutar pela sua autonomização dos ramos de direito a que se socorre – constitucional, civil, administrativo e, mesmo até, laboral. Pela dubialidade e dificuldade doutrinária há necessidade urgente de se conceber uma estrutura e uma dogmática próprias que congregue a especificidade das matérias ligadas ao processo educativo e de matérias que devem ser desentranhadas dos diferentes ramos do direito civil, nomeadamente do direito da família, dando estrutura e conteúdo às relações entre os sujeitos das relações jurídicas educacionais a regulamentar, os princípios jurídicos que o informam e os objectivos a que se propõe, de tal modo que se distinga doutros ramos de direito e, ao mesmo tempo, assegurem a unidade do sistema jurídico. (Elemento metodológico)

O Direito à Educação caracteriza-se, ainda, por constituir:

- a) Direito de personalidade absoluto (*erga omnes*), na medida em que o seu exercício depende da vontade do seu titular e a sua violação ser passível de sanção, contudo, necessitando na maioria das vezes da intervenção de um terceiro para a sua realização: Constitui uma exigência de realização social do homem, enquanto ser individual;
- b) Direito social, na medida em que a sua utilidade só faz sentido desde que inserida na convivência entre os indivíduos em comunidade;
- c) Direito subjectivo público, por carecer da intervenção do Estado, através de normas jurídicas que atribuam a faculdade da titularidade de ser sujeito de direitos e de obrigações, e na criação de instrumentos de tutela que o efective.

Situando o direito à educação no âmbito do direito privado, é indiscutível o papel da família na formação da personalidade do filho menor, do dever de tutela e do dever de cuidado, entre outros. A relevância social da família determinou a sua relevância jurídica, cuja protecção está presente nas legislações de cada país e encarada de modo diferente, de acordo com as respectivas culturas e valores defendidos, ancorada nos instrumentos internacionais, cujo marco é a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, a que se seguiram, o *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* e o *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, de 16 de Dezembro de 1966, que vêm densificar as normas internacionais sobre a protecção e assistência devidas à família pelo Estado, com relevância em situações especiais, entre outras, “enquanto ela for responsável pela criação e educação dos filhos”, conforme o prescrito no artigo 10.º, n.º 1. Este dispositivo espelha a importância da educação dos filhos na estruturação e consolidação dessa célula, afirmada ser fundamental da sociedade, para além de outras normas específicas de protecção às crianças, adolescentes e às mães em período de gestação e após o parto.

Ao tempo, nomeadamente nas sociedades ocidentais a partir do século XIX, o conceito de família tinha como referência um modelo fundado no casamento entre homem e mulher e em que os seus integrantes eram constituídos por pai, mãe e filhos menores, entendido por “família nuclear”.

No mesmo sentido, a *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*¹³⁷ obriga a que os Estados Africanos assistam a família “na sua missão de guardião da moral e dos valores tradicionais reconhecidos pela comunidade e de velar pela eliminação de toda a discriminação contra a mulher e a criança”, nos mesmos termos contidos nas declarações e comunicações internacionais, conforme prescrevem os artigos 17.º e 18.º, desse instrumento africano, e 18.º da *Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança*, clarificando o âmbito de protecção da família, prescritos nos instrumentos internacionais a que nos aludimos.

Presentemente (século XXI), a delimitação do conceito de família ampliou-se pelo surgimento de novas formas, em que o tipo de vínculo conjugal (ou de facto) e de sexo já não a determinam. Para além disso, um indivíduo, no âmbito da sua liberdade individual, pode decidir ter um filho, seja recorrendo à ciência, ou adoptando, configurando nas

¹³⁷ *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, adoptada na 18.ª Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Africanos membros da Organização da Unidade Africana, a 26 de Junho de 1981, em Nairobi, Quénia.

sociedades modernas “polissistemas familiares”: famílias baseadas em casamento ou em união de facto, famílias monoparentais ou pluriparentais, famílias homossexuais, entre outras, o que obriga a que o conceito de família e a sua protecção legal sejam reestruturados, de modo a salvaguardar e respeitar as novas formas de família, em geral, e cada um dos indivíduos que a integram, em especial.

No que ao presente trabalho interessa, a defesa dos direitos das crianças e adolescentes estão reafirmados, no artigo 10.º, n.º 3, do PIDESC, “sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição”, que vem acolher todas as situações familiares em que essas crianças e adolescentes estejam envolvidos, mesmo as futuras.

A Constituição angolana não acolhe a polissemia das relações familiares fora do quadro tradicional da união entre homem e mulher, unidos pelo casamento ou pela união de facto. Coloca, porém, a criança e adolescente no âmbito da protecção especial do Estado, conforme prescreve o artigo 35.º da CRA, e ainda ao respeito e à integridade moral de todas as pessoas, nos termos do artigo 31.º, dessa Lei, para além das disposições dos artigos 80.º e 81º, dedicados à criança e ao adolescente.

Uma pergunta se impõe: Até que ponto o modo de constituição da família deverá afectar o tratamento dispensado à criança pela sociedade?

As sociedades vão-se desenvolvendo e encontram novas formas de organização. O que aqui está em causa é a assumpção de novos modelos de estrutura familiar, e não propriamente o direito individual de cada um dos seus elementos. Relevará, certamente, para o direito da família no que concerne aos direitos e deveres dos “cônjuges” ou dos “companheiros de facto” ou “parceiros”, independentemente das combinações sexuais em evidência, e com maior acuidade para o tipo de educação que os pais irão dar aos seus filhos na transmissão de valores a defender, tais como o respeito pelos outros, a tolerância, na construção da identidade familiar e da própria criança, que se projectará no caso vertente nas relações escolares. O importante é que a diversidade familiar não afecte os direitos das crianças e adolescentes.

Um dos passos percursores dessa protecção foi, sem dúvida, a do afastamento do tratamento legal da discriminação entre filhos nascidos dentro ou fora do casamento, o que feria grosseiramente o princípio da igualdade entre os filhos.

Concomitantemente, nas sociedades europeias atentas às transformações sociais, a jurisprudência vai interpretando e alargando o âmbito dos direitos consignados na

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950¹³⁸, criando-se “um direito jurisprudencial de salvaguarda e desenvolvimento dos direitos humanos, aproximadas das características dos países da *Common Law*.”¹³⁹

2.2. Educação

A Educação é, indiscutivelmente, um conceito polissêmico. Para melhor entendimento e posicionamento, no âmbito deste trabalho, socorrer-nos-emos das definições cujos autores consideramos retratadores de cada realidade em causa.

2.2.1. Conceito Sociológico

Sob o ponto de vista da Sociologia, elegemos Paulo Freire, que considera o envolvimento organizado da comunidade na educação, aproveitando as estruturas existentes como a força motriz para transformação da escola, em prol dessa mesma comunidade. Tal como se entende, a escola deve ser dinâmica e participativa.¹⁴⁰ Todos os intervenientes, professores, alunos, encarregados de educação e a comunidade em geral, deverão estar envolvidos e opinar sobre os destinos da escola, prosseguindo uma concepção a que chamou de “problematizadora e Libertadora”¹⁴¹. Paulo Freire opõe-se, desse modo, à educação rígida que se consubstancia numa transmissão de conhecimentos conferida pelo professor, sendo o aluno um sujeito passivo nessa relação, limitando-se a recebê-los, a que ele apelidou de concepção “bancária” de educação.¹⁴²

¹³⁸ Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada em Roma, 4 de Novembro de 1950, com as modificações introduzidas pelos Protocolos n.ºs 11 a 14, acompanhada do Protocolo Adicional e dos protocolos n.ºs 4, 6, 7, 12, 13, e 16.

¹³⁹ Franz Matsher, “Introduction: Les Contraintes de l’interprétation juridictionnelle”, in *L’Interprétation de La Convention européenne des droits de l’homme*, Frédéric Sudre (dir), Bruxelles, Nemesis, Bruylant, 1998, p. 17; Robert Blackburn, The institutions, in *Fundamental Rights in Europe: the European Convention on Human Rights and its Member States, 1995-2000*, Oxford University Press, 2001, p. 21 apud Susana Almeida, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, in Susana Almeida, *Respeito pela Vida (Privada e) familiar na Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: A Tutela das Novas Formas de Famílias*, Coimbra Editora, 2009, pp. 32 e 33.

¹⁴⁰ “Entendo a educação popular como o esforço de mobilização, organização e capacitação das classes populares, capacitação científica e técnica. Entendo que esse esforço não se esquece, que é preciso poder, ou seja, é preciso transformar essa organização do poder burguês que está aí, para que se possa fazer escola de outro jeito” in Paulo Freire e Adriano Nogueira, *Teoria e Prática em Educação Popular*, Editora Vozes, São Paulo, 1989, p. 19, 1.º §.

¹⁴¹ Paulo Freire, *Pedagogia do Oprimido*, Afrontamento, Porto, 1975, p. 86.

¹⁴² Idem, p. 79.

2.2.2. Conceito Pedagógico

Sob o ponto de vista da pedagogia, o conceito continua sendo discutível. Constitui entendimento de alguns pensadores que educação, instrução, ensino e aprendizagem são conceitos indistintos; outros, porém, entendem que cada um destes termos assume a sua identidade, devendo ser apelidado com o rigor que se exige para o bom entendimento dos indivíduos que entre si interagem.

Desse modo, entende-se por ensino o acto de transmitir conhecimentos, quaisquer que eles sejam, e aprendizagem a assumpção dos conhecimentos adquiridos, quer por via de uma pessoa, quer por via da observação do indivíduo.

A instrução implica, necessariamente, a intervenção de um terceiro, que transmite os conhecimentos através de um processo.¹⁴³ Embora estejamos cientes da importância da diferenciação destes conceitos, adoptaremos, para qualquer dos casos, o conceito indistinto para realidades igualmente distintas, uma vez que a Lei Angolana não faz a diferenciação dos conceitos em pauta.

2.2.3. Conceito Político

Sob o ponto de vista político, em Angola, a educação, até fins de 2017, desenvolveu-se num sistema (conjunto de estruturas e modalidades) com o escopo de dispensar uma “formação harmoniosa e integral do indivíduo, com vista à construção de uma sociedade livre, democrática, de paz e progresso social”. Este desiderato está bem expresso no artigo 1.º, n.º 2, da Lei de Bases do Sistema de Educação da República de

¹⁴³ Mônica Sifuentes, *Direito Fundamental à Educação, Aplicabilidade dos Dispositivos constitucionais*, 2.ª edição, revisada, actualizada e ampliada, Nuria Fabris, Porto Alegre, 2009, p. 38, corroborando a este propósito, com José Cretella Júnior, que chama à atenção de que não se deve confundir ensino com “aprendizagem”, pois o primeiro, como prerrogativa do professor, é a “emissão” da mensagem instrutiva, enquanto a segunda operação – a aprendizagem –, prerrogativa do educando, é a “recepção” das notas e/ou do conteúdo da mensagem transmitida pelo mestre. Pode assim haver “ensino” sem haver “aprendizagem”. “As origens dessa dicotomia, em que se opõem a educação, propriamente dita, de um lado, e instrução, de outro, podem ser buscadas na educação grega. Nas cidades-estado, distinguia-se claramente uma da outra. Cabia ao pedagogo a *educação*, que geralmente ocorria no âmbito do lar, onde convivia com as crianças e adolescentes, iniciando-os nos valores da *polis*, cuja preocupação primordial era a formação do carácter. A função do pedagogo era considerada de carácter vital para o desenvolvimento da integridade moral do educando. Por outro lado, o professor era aquele que *instruía* ou ensinava às crianças conhecimentos básicos de matemática, escrita, leitura e outros, cujo papel era considerado secundário. Havia, portanto, uma nítida distinção entre um processo e outro, sendo a educação mais nobre que a mera instrução. Dito por outras palavras, a educação engloba a instrução, mas é muito mais ampla. Sua finalidade é tornar os homens íntegros, a fim de que possam usar o conhecimento adquirido não apenas para o seu próprio bem-estar, mas contribuindo para o aprimoramento da sociedade.”

Angola¹⁴⁴, cuja concretização foi cronologicamente definida no “Plano de Implementação Progressivo do Novo Sistema de Educação”, aprovado pelo Decreto n.º 2/05, do Conselho de Ministros¹⁴⁵, que adita os documentos “Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação 2001-2015”, o “Plano Nacional de Alfabetização” e o “Programa Nacional de Alfabetização Escolar” e encerram, sem dúvida, a expressão da política sobre a educação e ensino prosseguida no nosso país.

A Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino (LBSEE), aprovada pela Lei n.º 17/16,¹⁴⁶ manteve em termos gerais os mesmos princípios e criou outros em ordem a conformá-los com os princípios informadores de um Estado democrático e de direito, afirmado pela Constituição de 2010, CRA.

2.2.4. Conceito Jurídico

O conceito jurídico da educação em Angola encontra-se plasmado no artigo 2º, n.º 2 da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, quando se afirma que “A educação constitui um processo”. Sendo um processo, há que desconstruir esse conceito. Etimologicamente, provém do latim *processu*, que significa “avanço”, e constitui o “modo de fazer uma coisa”, “o acto de proceder ou de andar”¹⁴⁷.

Trata-se, pois, da prática de acções, de uma conduta; a educação, à luz do Direito Angolano, constitui uma conduta. Não se trata aqui de imputar a quem é deferido este modo de agir, se ao Estado, aos pais e encarregados de educação, à família, às organizações cívicas ou, até mesmo, ao próprio indivíduo, ele mesmo sujeito e objecto da acção, ou a todos, em geral.

Mas não constitui uma conduta qualquer, esta “visa preparar o indivíduo para as exigências da sua vida privada e comunitária, nomeadamente, política, económica e social do País”, o que pressupõe que os procedimentos usados, para que constituam elementos intrínsecos da definição de educação, deverão ser conducentes à formação do

¹⁴⁴ A Lei de Bases do Sistema de Educação, LBSE, aprovada pela Lei n.º 13/01, pode ser considerada a primeira tentativa de sistematização das normas avulsas existentes sobre a educação e ensino que, para além de dispersas, eram pontuais. Foi no âmbito dessa Lei que se definiram, pela primeira vez, num documento legislativo, as bases do sistema educativo, os objectivos e princípios ordenadores e a estrutura do sistema da base ao topo, dando sentido à educação enquanto sistema integrado no ordenamento jurídico angolano.

¹⁴⁵ “Plano de Implementação Progressivo do Novo Sistema de Educação”, aprovado pelo Decreto n.º 2/05, do Conselho de Ministros, publicado no *Diário da República* n.º 6, de 14 de Janeiro de 2005.

¹⁴⁶ Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, que estabelece os princípios e bases do Sistema de Educação e Ensino. – Revoga a Lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro e toda a legislação que contrarie o disposto na presente lei.

¹⁴⁷ *Dicionário de Língua Portuguesa*, Porto Editora, Porto, 2010.

indivíduo para que este corresponda à satisfação das suas necessidades individuais e às exigências da vida política, económica e social da comunidade a que pertence. Há aqui implícita uma expectativa jurídica: que o cidadão que esteja inserido no processo educativo tenha uma formação “pertinente”. A pertinência é, deste modo, entendida como uma relação entre o que se aprende, ou melhor, o que é absorvido pelo indivíduo e a aplicabilidade na sua vida activa.

Esta mesma conduta, para além de preparar o indivíduo para a vida activa, desenvolve-se na “convivência humana, no círculo familiar, nas relações de trabalho, nas instituições de ensino e de investigação científico-técnica, nos órgãos de comunicação social, nas organizações comunitárias, nas organizações filantrópicas e religiosas e através de manifestações culturais e gimno-desportivas”. Aqui, salientamos a componente sociológica, não dissociada da componente jurídica, mas que leva a restringir, ou mesmo a colocar de fora, o “autodidactismo”, isto é, a aprendizagem feita de modo individual, por si mesmo, sem o auxílio de um professor ou de um orientador.

Por fim, a educação materializa-se através de um sistema organizado, planificado e sistemático, por exigência do n.º 3 desse artigo, que impõe que só através dos mecanismos existentes no interior do sistema é que são susceptíveis de formar “harmoniosa e integralmente o indivíduo, com vista à construção de uma sociedade livre, democrática, de direito, de paz e progresso social.” Todas as outras formas de educação, que não se encaixem nesse perfil, não são reconhecidas pelo Estado.

Deste modo, pode ficar assente que o conceito jurídico de educação em Angola, apresentado na Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, é restritivo, não se inserindo, por exemplo, o autodidactismo ou outras formas de aprendizagem, *in situ*, isto é, o esforço individual ou colectivo não institucionalizado.

Como poderemos facilmente verificar, não se encontra no sistema de educação em Angola qualquer disposição que permita a intercomunicabilidade, assim entendida como a possibilidade da entrada no sistema de ensino de quem estuda, por si só, ou de certificação de estudos de indivíduos nessas condições, salvo dois casos pontuais ditados pela conjuntura política,¹⁴⁸ o que, em nosso entender, põe em causa o princípio

¹⁴⁸ Lei n.º 14/77, de 15 de Setembro, do Conselho da Revolução, publicada no *Diário da República* n.º 235, de 4 de Outubro de 1977, que define as normas a que devem obedecer a validade dos documentos de habilitações literárias e de aptidões profissionais dos militares e o Despacho n.º 7/ZA/97, do Ministério da Educação, Publicado no *Diário da República* n.º 5, 1.ª Série, Suplemento, de 31 de Janeiro de 1997, que determina que as Direcções Provinciais da Educação deverão, sem excepção, admitir nas

largamente difundido da “democraticidade do ensino”, o que não significa que não se questione os critérios adoptados, nomeadamente pelo despacho n.º 7/ZA/97.

A intercomunicabilidade entre os subsistemas de ensino legalmente estabelecidos é garantida pela articulação entre os diversos níveis de ensino, articulação vertical que permite o acesso do aluno aos níveis subsequentes (ascensão vertical) e a possibilidade de passagem de um subsistema de ensino para o outro, de acordo com os requisitos exigidos para a sua ascensão ou mudança (interligação horizontal), mantendo na unidade do sistema de educação e ensino, como se pode verificar pelo disposto no artigo 7.º, que define o princípio orientador, e regimentada nos artigos 18.º a 20.º, da Organização dos Subsistemas de Ensino, conforme os artigos 17.º e seguintes da LBSEE, e dos fluxogramas anexos à referida Lei. É assim que, por exemplo, as crianças e jovens que não preencham os requisitos de idade, para frequentarem o ensino primário ou o ensino secundário geral, deverão beneficiar de programas específicos de apoio pedagógico para permitir a sua conclusão ou serem enquadrados no ensino de Adultos, como prescrevem os artigos 28.º e 30.º. O dispositivo contido no artigo 19.º, n.º 1, que remete para regulamentação especial, não tem razão de ser, por esta matéria estar suficientemente tratada e clarificada em sede desse diploma legislativo. Situação diversa, refere-se a áreas transversais apontadas no n.º 2 desse mesmo artigo, que carece da devida integração diferenciada, tendo em conta que o comando da lei lhes confere um posicionamento “especial”, em relação às demais disciplinas curriculares, dentro de cada um dos subsistemas, embora se saiba que o peso de cada disciplina está intrinsecamente ligado aos dos objectivos pedagógicos de cada curso e o perfil de saída do quadro que se pretende formar, isto é, de acordo com o quadro institucionalizado de materialização das políticas públicas do Estado.

A submissão da materialização ao sistema estruturado e hierarquizado coloca frontalmente de fora a educação que é adquirida no seio familiar ou no meio social, a já denominada “educação não formal”, retirando à família e à sociedade o papel de instrumentos através dos quais o indivíduo absorve, em primeira linha, os seus conhecimentos.

Estas questões têm constituído preocupação nas instâncias regionais, nomeadamente da SADC, cujos esforços são conhecidos para reconhecimento dos

escolas do ensino geral as crianças e jovens que apresentassem certificados de habilitações passados pela UNITA.

estudos feitos fora do quadro institucional dos países, normalmente, por iniciativa dos cidadãos, passíveis de ser inseridas no âmbito da formação profissional e com base na experiência de trabalho, de modo a que, sob determinados critérios de avaliação, possa ser reconhecida e profissionalmente certificada.

Tal lacuna normativa impede o reconhecimento da formação obtida fora do ambiente institucional estruturado e desvaloriza a experiência profissional como uma das vias válidas de aquisição de conhecimentos, o que contraria o princípio universalmente aceite, segundo o qual cada um tem o direito de escolher o ensino que melhor se adequa aos seus interesses, mormente a satisfação das suas necessidades, sem prejuízo da prestação positiva devida pelo Estado (poder público) ao cidadão, ou do quadro institucional proposto por este mesmo Estado.

A assumpção dos diferentes tipos de aquisição de conhecimentos deve ser vista num ambiente de harmonia institucional, sob pena de desmoronamento do sistema educativo. Parece ser indiscutível que toda a formação deva ser valorizada, mas há que estabelecer-se critérios e parâmetros de aferição de conhecimentos que possam ser contidos num determinado perfil, de tal modo que permita o sujeito desempenhar uma actividade.

Por fim, podemos afirmar que a LBSEE, aprovada pela Lei n.º 17/16, não afasta o princípio basilar prescrito na LBSE, aprovado pela Lei n.º 13/01, embora não expressamente mantido naquela, segundo o qual “o sistema de educação assenta na Lei Constitucional, no plano nacional e nas experiências acumuladas e adquiridas a nível internacional”, garante a fundamentalidade das normas que, por um lado, devem enformar o sistema de educação em Angola e, por outro, assegurar a integração das normas internacionais nesse sistema, por interpretação do 2.º parágrafo do Preâmbulo da LBSEE e do artigo 5.º dessa Lei, ao manter-se fiel ao princípio da legalidade, que o mesmo será declarar a sua subordinação às normas constitucionais.

Assim, quando se trata de legislar, interpretar ou executar a norma jurídica sobre a educação, tem de se ter como pedra de toque a Lei Fundamental e todos os instrumentos de Direito Internacional de que Angola faz parte, com especial incidência sobre os princípios da *Carta da Organização das Nações Unidas* e da *Carta da União Africana* e em respeito aos direitos humanos, conforme prescreve o n.º 1, do artigo 12.º da Constituição e, ainda, todos os documentos jurídicos internacionais que vinculem o Estado Angolano, conforme estabelece o artigo 13.º, n.º 2, e a sua adequada aplicação.

2.3. Os Pilares dos Direitos Humanos na Educação

Katarina Tomasevski, no seu manual sobre direitos básicos de educação, descreveu 4 pilares em que deveria assentar o direito à educação, conhecido como os “4 A’s” (na versão em inglês – Availability, Accessibility, Acceptability, Adaptability), a saber:

2.3.1. *Availability* (Disponibilidade)

A **Disponibilidade** refere-se a três diferentes tipos de obrigações governamentais:

- A educação, como um direito civil e político, requer governos que permitam o estabelecimento de escolas que respeitem a liberdade da e na educação;
- A educação, como um direito social e económico, requer governos que assegurem esta liberdade e a obrigatoriedade da educação disponível a todas as crianças em idade escolar;
- A educação, como um direito cultural, requer simultaneamente respeito pela diversidade, expressa em particular nos direitos das minorias e dos indígenas.

A esta obrigação governamental, imposta pela *Declaração Universal sobre os Direitos Humanos*, pela *Convenção dos Direitos da Criança* e pelo compromisso n.º 5, contido na *Declaração sobre Os 11 Compromissos da Criança*, segundo a qual toda a criança, independentemente do seu sexo, deve ter “acesso à educação primária obrigatória, totalmente gratuita e de boa qualidade”, constituindo o suporte do ensino fundamental completo, a Constituição de 2010 da República de Angola respondeu de forma “descomprometida”, no capítulo específico dos direitos económicos e sociais, embora os citados artigos que se indicam indiquem a garantia dessa prestação por parte do Estado. Referimo-nos, nomeadamente, ao artigo 79.º, sob a epígrafe “Direito ao ensino, cultura e desporto”, que impõe como obrigação Estatal a promoção e o acesso de todos à alfabetização; o artigo 80º, denominado “Infância”, a protecção especial da criança, no que se refere à definição das políticas Estatais assegurarem o pleno desenvolvimento da criança e a defesa dos seus interesses, principalmente as que se encontrem em situações de maior fragilidade, inserindo-se nessa categoria a “criança órfã, com deficiência, abandonada ou por qualquer forma privada de um ambiente

familiar normal”; e o artigo 81.º que se refere à “Juventude”, estende especificamente a esse grupo etário o acesso ao ensino, à formação e à cultura, embora já tenham adquirido este direito, por força do disposto no artigo 79.º.

O Artigo 21.º, “Tarefas fundamentais do Estado”), obriga o poder público ao exercício de tarefas fundamentais consignadas, a esse propósito, na alínea d), ao referir a promoção “do bem-estar [...] e a elevação da qualidade de vida das populações, designadamente das mais desfavorecidas”, reconhecendo, destarte, a educação como um dos factores de combate à pobreza, aliás, tarefa que assume expressa e linearmente, ao preceituar a promoção da sua erradicação na alínea e).

Enquanto provedor do bem público, o Estado Angolano assume-se como sujeito activo, ao estabelecer, nas alíneas seguintes, a obrigatoriedade de promover políticas que assegurem “o acesso universal ao ensino obrigatório, gratuito”, previsto na alínea g), e de “promover a igualdade de direitos e oportunidades entre todos os angolanos, sem preconceitos de origem, raça, filiação partidária, sexo, cor, idade ou outras”, previstas nas alíneas h), i) e k).

Esta obrigação requer que exista uma interligação entre os níveis básicos da educação e da pobreza e que os Estados disponham de um orçamento capaz de assegurar a escolaridade obrigatória e a gratuidade do ensino para todos, independentemente da sua condição social ou económica. O Estado Angolano, no artigo 21.º, alínea i) da Constituição, aposta em “investimentos estratégicos, massivos e permanentes no capital humano, com destaque para o desenvolvimento integral das crianças e dos jovens, bem como na educação, na saúde, na economia primária e secundária e noutros sectores estruturantes para o desenvolvimento auto-sustentável”.

Para tanto, as disponibilidades orçamentais do Estado nem sempre se têm mostrado satisfatórias, prova de que existem ainda muitas crianças em idade escolar que não estão inseridas no ensino básico de educação, o que em Angola constitui o ensino primário de seis classes. São as crianças que, pela sua condição de falta de acesso a esse nível de escolaridade, se encontram “fora do sistema” regular de ensino. Apenas dois terços da população com mais de 15 anos sabe ler e escrever, com grande desvantagem para as mulheres, em cerca de 50%.¹⁴⁹

A este propósito, a Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino responde, satisfatoriamente, à construção deste pilar, ao dispor, no seu artigo 7º, a

¹⁴⁹ INE, IBEP, 2011.

correspondência entre os objectivos de formação e os do desenvolvimento do país e a garantia da articulação horizontal de todos os níveis de ensino.

O direito de acesso à educação é disciplinado no artigo 9.º e a gratuidade e a obrigatoriedade nos artigos 11.º e 12.º, respectivamente, e o financiamento para o exercício das tarefas educativas pelo Orçamento Geral do Estado, constituindo uma das prioridades do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico-Social, de acordo com o artigo 98.º, n.º 1. O Estado admite, ainda, outras fontes de financiamento, recorrendo às parcerias público-privadas, nos termos previstos na Lei n.º 2/11.

Embora a Lei de Bases do Sistema de Educação (Lei 13/01) tivesse sido aprovada anteriormente à Constituição (2010), ambas se encontravam em plena consonância e fidelidade de princípios, no que se refere a esta matéria, já prevista na Lei de Revisão Constitucional de 1992 (Lei 23/92 de 16 de Setembro), sendo certo que várias disposições se encontram grosseiramente desajustadas e inadequadas, quando confrontadas com a recepção das normas de Direito Internacional no Direito Interno que se manteve inalterável no âmbito da LBSEE – Lei n.º 17/16.

2.3.2. *Accessibility* (Acessibilidade)

A **Acessibilidade**, ou Acesso, significa que os governos devem visar a eliminação de práticas discriminatórias sobre o género, a raça, a língua, a religião, o portador de deficiência, a situação económica e social, ou outras, e assegurar o gozo igual de todos os direitos humanos, e não apenas satisfazer-se com a mera proibição formal.

Por outro lado, acessibilidade refere-se aos níveis primário, secundário e terciário da educação, em diferentes sentidos; os governos estão também obrigados a promover o acesso gratuito e obrigatório para todas as crianças em idade escolar. A acessibilidade implica, também, que o direito à educação pode ser materializado progressivamente, isto é, o seu acesso pode ser postergado para o momento em que as condições e as circunstâncias o permitirem.

A *Constituição da República de Angola*, de 2010, no seu artigo 22.º, n.º 1, dispõe que todos os cidadãos angolanos “gozam dos direitos, das liberdades e das garantias constitucionalmente consagrados e estão sujeitos aos deveres estabelecidos na Constituição e na Lei”.

Estando considerado nos, já anteriormente citados, artigos 78.º, 80.º, 81.º e 21.º da Constituição de 2010, o acesso à educação não está directamente consagrado, como

vimos afirmando, nem na Constituição nem na LBSEE. O artigo 9.º da LBSEE, que diz respeito à universalidade do ensino, refere-se à igualdade de todos no acesso e frequência e não, propriamente, ao direito de acesso e frequência, embora a referência a “iguais direitos de acesso e frequência...”, prescrita nesse artigo, possa erroneamente induzir a interpretação diversa. Aqui, trata-se simplesmente de submeter todas as pessoas aos mesmos critérios de acesso, frequência e sucesso escolar. Nisso consiste a universalidade de ensino, segundo a qual, e em harmonia com a norma superior que rege o princípio da igualdade, “todos são iguais perante a constituição e a lei”. O princípio da Universalidade, prescrito na LBSEE, aplica o princípio da Igualdade previsto no artigo 23.º da Constituição de 2010.

A isenção pelo pagamento da inscrição, assistência às aulas, material escolar e merenda escolar estão assegurados, pelo artigo 11.º da LBSEE, a todos os indivíduos que frequentem o ensino primário, que corresponde, nos termos da Lei, aos seis primeiros anos de escolaridade, de acordo com o consignado no artigo 27.º, n.º 2.

A classe e Iniciação, que integra o Subsistema da Educação Pré-escolar, está condicionada à criação de condições para que se mantenha gratuita, nos casos em que é, não se comprometido o Estado, pelo menos nos termos da lei, em garantir a extensão da gratuidade às restantes. Pelo menos, é uma das leituras que se pode fazer da interpretação do artigo 11.º, n.º 2 da LBSEE.

Já anteriormente, a LBSE parecia acolher o acesso e a frequência à educação como um direito, induzindo estar subjacente no artigo 6.º, e a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino garantidas pelos artigos 7.º e 8.º, da mesma lei.

Dizemos “parecia” porque a disposição legal não referia, expressamente, o direito de todo o cidadão ao acesso e frequência do ensino primário, mas submetia a obrigatoriedade da frequência do ensino primário a quem pretendesse frequentar o ensino secundário.

Por enquanto, a gratuidade está prescrita para o ensino primário, que vai da 1.ª até à 6.ª classe, com a perspectiva de alargamento às Classes de Iniciação e ao I Ciclo do Ensino Secundário, sujeito à criação de condições pelo Estado, nos termos do artigo 11.º, n.º 2, dessa Lei, abrangendo parcialmente dois subsistemas de ensino. Nos termos da alínea a) do artigo 3.º, do Decreto Presidencial n.º 16/11, de 11 de Janeiro, “o ensino primário é obrigatório para os indivíduos que frequentam o ensino geral”. Um dos efeitos imediatos desta disposição legal prende-se com a restrição deste direito aos

cidadãos que, ultrapassadas as barreiras sociais e económicas (barreiras sociais e económicas e não situação social e económica), tais como a consciência dos pais e encarregados de educação de reconhecerem a importância do papel da escola nas suas vidas ou a exeguidade das infra-estruturas educacionais, conseguem aceder à escola.¹⁵⁰

No que se refere à obrigatoriedade de ensino, a LBSEE veio fixar o dever do Estado, da Sociedade, das famílias e das empresas de assegurar e promover o acesso e a frequência à escola de todos os indivíduos em idade escolar. Esta disposição clarificou o sentido da obrigatoriedade do ensino que a redacção do artigo 8.º da LBSE induzia, ao considerar a obrigatoriedade como “particularidades do ensino primário”, reforçando o sentido da sua aplicação àqueles que frequentem o ensino primário.

Que significado poderia sobressair do objectivo preconizado por esta norma, ao estabelecer, no número 3, *in fine*, a propósito da gratuitidade de ensino, “a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolar”, senão o de reiterar o que atrás ficou dito sobre o assunto?

A obrigatoriedade de acesso ao ensino não constitui um conceito vazio, desprovido de conteúdo. Tem de ser acompanhado de medidas que lhe dão corpo, nomeadamente que promovam o seu acesso sem restrições, quer no sentido de responsabilizar os pais e encarregados de educação em conduzir os filhos à escola, quer formando professores qualificados, quer estruturando-se o sistema de modo a assumir e a absorver toda a criança em idade escolar, ainda que de modo paulatino, “de acordo com as condições”, tendo como objectivo a universalização efectiva até 2015, conforme estabelece o compromisso 7.ii, do *Marco de Acção de Dakar*, também denominado “Educação Para Todos”. Esta disposição de Direito Internacional permite uma abordagem diferente da LBSE e do Decreto Presidencial n.º 16/11, argumentando-se que não é exigível, “ainda” que “todas” as crianças do ensino primário tenham acesso efectivo à escola, mas que se faça o esforço de que as crianças “tenham acesso à educação primária, obrigatória e de qualidade até ao ano 2015”. Seria, assim, entendido este compromisso como o dever do Estado face aos seus cidadãos, que se traduziria em *non facere* até 2015, por parte do poder público. Nesse sentido, estaríamos perante um direito negativo do Estado, um direito de defesa do próprio Estado face aos

¹⁵⁰ O artigo 3.º do *Decreto Presidencial* n.º 16/11, que aprova o Estatuto do Subsistema do Ensino Geral, dispõe que “O Subsistema do ensino geral consubstancia-se nos seguintes princípios: a) O Ensino Primário é obrigatório para todos os indivíduos que frequentam o subsistema do ensino geral; Gratuitidade – No ensino Primário é gratuita a inscrição, a assistência às aulas e o material escolar, em todas as instituições de ensino público”.

administrados, e não já em face de um direito *erga omnes* do cidadão, em que o Estado se abstém de intervir na esfera jurídica do cidadão, como por exemplo no caso do direito de propriedade.

Ora, esse sentido não lhe pode ser conferido, por afastar, *in limine*, o princípio sagrado da dignidade do ser humano e o correspectivo direito de “aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser”, sublinhando “a ser” a qualidade, a essência intrínseca, indissociável e inalienável da “pessoa humana”: o existir.

A Constituição da República de Angola assegura, expressamente no seu artigo 83.º, epígrafado “Cidadãos com deficiência”, o acesso dos cidadãos com deficiência em pé de igualdade com os demais, ao prescrever, no n.º 1, que “os cidadãos com deficiência gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres consagrados na Constituição”, acautelando a especificidade da sua restrição física ou intelectual e, quando necessário, o acesso ao ensino especial e à formação profissional – n.º 4 da norma que vimos citando. No geral, o Estado, como se pode depreender desta regra jurídica, pugna pela inclusão social.

A igualdade de direitos entre todos os cidadãos está constitucionalmente consagrada e protegida nos artigos 22.º, n.º 1, ao estabelecer o Princípio da Universalidade, quando afirma que “Todos gozam dos direitos, das liberdades e das garantias constitucionalmente consagrados e estão sujeitos aos deveres estabelecidos na Constituição e na Lei”, no artigo 23.º, n.º 1, que define o Princípio da Igualdade, ambos da Constituição de 2010, ao dispor que “Todos são iguais perante a Constituição e a lei”, e, ainda, mais explicitamente no n.º 2 desse preceito legal, que “Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”, dando respaldo ao já consignado no artigo 10.º da LBSEE, que propala o carácter democrático do ensino e, como seu corolário, “a igualdade de direitos no acesso e na frequência aos diversos níveis de ensino”, conforme o artigo 9.º.¹⁵¹

A igualdade de todos, na intenção da norma, significa a não exclusão de qualquer indivíduo por motivos de ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução,

¹⁵¹ O grifo constante deste parágrafo é de nossa autoria.

condição económica ou social, ou profissão, ou seja, a não discriminação do cidadão, não só no que se refere ao acesso e frequência à escola, mas também na participação na sua organização e gestão, através de órgãos próprios.

2.3.3. *Acceptability* (Aceitabilidade)

A **Aceitabilidade** requer o mínimo de qualidade da educação, por exemplo, em termos de saúde e segurança, ou requisitos profissionais dos professores, mas muito mais do que isso. Estas garantias devem ser monitorizadas e reforçadas pelos governos, ao longo do sistema de educação, quer em instituições públicas, quer nas privadas.

A aceitabilidade implica que, para além dos esforços da equidade de acesso, se assegure que a educação tenha qualidade e relevância no ensino das crianças.

O artigo 3.º, alínea a), da LBSE, sugeria como objectivo a obtenção de uma educação pertinente e de qualidade, ao afirmar como objectivos gerais da educação o “desenvolvimento harmonioso das capacidades físicas, intelectuais, morais, cívicas, estéticas e laborais da jovem geração, de maneira contínua e sistemática, e o aumento do seu nível científico, técnico e tecnológico, visando contribuir para o desenvolvimento socioeconómico do país”, mais nenhuma regra ou norma sustentava tal desiderato, expresso neste dispositivo. No país, a preocupação maior aponta para a massificação da rede pública, o que, por si só, obriga à formação igualmente massiva de professores, significando docentes mal preparados, incapazes de manipular e gerir as novas tecnologias e atingir o objectivo maior, o da formação de qualidade a que a jovem geração tem direito.

Embora o Estado chame a si a tarefa de “promover a excelência, a qualidade, a inovação, o empreendedorismo, a eficiência e a modernidade no desempenho dos cidadãos, das instituições e das empresas e serviços, nos diversos aspectos da vida e sectores de actividade”, tal como dispõe a alínea p) do artigo 21.º da Constituição, o certo é que não vigoravam normas programáticas que suportassem, de modo consistente, tal desiderato.

A LBSEE veio colmatar esta lacuna, ao integrar no seu corpo o dispositivo expresso no artigo 14.º, o dever das instituições de ensino em observar elevados padrões de qualidade, alcançar os melhores resultados nos domínios científico, técnico, tecnológico e, principalmente, promover o sucesso escolar com qualidade, excelência, mérito e inovação.

2.3.4. *Adaptability* (Adaptabilidade)

A **Adaptabilidade** requer que as escolas respondam às necessidades de cada criança, em particular, em linha com a convenção dos direitos da criança.

Nos termos da Constituição, a adaptabilidade está assegurada ao formular o direito da criança ao desenvolvimento harmonioso da sua personalidade, nos artigos 35.º, n.º 6 e 80º, n.º 2, e chama a si a tarefa para a sua integração, ainda no artigo 80º, n.º 3. Esta norma parece ser generalista, não focalizando a educação da criança no sistema de educação, mas em todas as áreas de desenvolvimento em que a família deverá ser a principal promotora.

Estes pilares, sustentáculo de uma educação democrática, estão presentes na *Lei Constitucional da República de Angola*, desde o seu nascimento, ao prever, no artigo 8.º da Lei Constitucional, de 1975, a igualdade de todos os cidadãos perante a Lei e o gozo dos mesmos direitos, para além da sujeição aos mesmos deveres, sem distinção da sua cor, raça, etnia, sexo, lugar de nascimento, religião, grau de instrução ou condição económica ou social.

A fim de assegurar estes direitos, a Lei enunciou a punição severa de todos os actos que visassem prejudicar a harmonia social ou a criação de discriminações e privilégios com base nesses factores, para além de prever a criação de mecanismos políticos, económicos e sociais que protegessem o gozo efectivo desses direitos. O artigo 30º criou a expectativa da garantia do gozo dos direitos previstos.¹⁵²

Contudo, a educação no âmbito estrito de todas as Constituições do país não constituiu uma prioridade em si. Ela não é individual e aturadamente tratada. Aparece, a maioria das vezes, integrada noutros direitos, liberdades e garantias, tais como no artigo 35.º, números 6 e 7, a propósito da família, casamento e filiação, ou do artigo 80º, ao referir-se sobre a protecção na infância.

A Educação não aparece elencada entre os direitos e liberdades previstos no Capítulo II, do Título II, “Direitos Fundamentais”, a que se referem estes direitos e liberdades. No Capítulo III, respeitante aos direitos e deveres económicos, sociais e culturais, o primeiro facto relevante susceptível de protecção legal é o direito ao trabalho, que surge também como um dever.

¹⁵² Artigos 18.º e 30º (redacção rectificadora, a 12 de Novembro de 1975, inserida no *Diário da República* n.º 2, 1.ª Série, de 12 de Novembro).

O direito ao ensino aparece-nos, mais uma vez, diluído no artigo 79.º, tratado a par da cultura e do desporto, não o expressando directamente como um direito subjectivo, mas como um benefício do Estado para, logo a seguir, no artigo 80º e 81.º, surgir inserido no pacote de tarefas para a realização do direito de protecção à infância e à Juventude.

Satisfaria, por exemplo, ter uma norma semelhante à descrita no artigo 85.º, sobre o direito à habitação e à qualidade de vida: “Todo o cidadão tem direito à habitação e à qualidade de vida”.

Aqui, o direito à habitação está descrito sem ambiguidades e a sua qualidade defendida claramente. Igual tratamento não é conferido à educação.

O direito à educação, como um direito fundamental, deverá estar intrinsecamente ligado à pessoa, ao “ser humano”. O homem deverá ser o sujeito do Direito. É ele que o deve exercer e não ser um mero objecto, “O homem deverá ser o fim em si”¹⁵³, o indivíduo egoisticamente titular do direito, na medida em que o homem é um ser que nunca se repete.¹⁵⁴

Ou, ainda, como no caso dos direitos do consumidor, disposto no artigo 78.º, directamente e de forma clara: “O consumidor tem direito à qualidade dos bens e serviços, à informação e esclarecimento, à garantia dos seus produtos e à protecção na relação de consumo” e, mais ainda especificando, às áreas cobertas por esse direito, nos números subsequentes, só citando estes a título de exemplo.

De mais a mais, as normas acolhidas nas diferentes Constituições, no capítulo dos direitos humanos, fundam-se, sem dúvidas, na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, que afirma no seu artigo 26.º, peremptoriamente, “que toda a pessoa tem direito à educação”, do mesmo modo que o faz com o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (artigo 3.º), à igualdade, (artigo 7.º), à circulação e escolha de residência (artigo 13.º), à propriedade (artigo 17.º), só referindo alguns dos quais encontramos os seus respectivos na Constituição de Angola.

A omissão clara da enunciação expressa do direito à educação parece ser frontal e despreziosamente propositada.

¹⁵³ António Pedro Barbas Homem, *O Justo e o Injusto*, reimpressão da Edição de 2001, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 13

¹⁵⁴ *Ibidem*

Ao prescrever o direito à educação, como um direito subjectivo, o Estado tem o dever de criar os mecanismos para que os cidadãos o possam exercer livres de constrangimentos, bem como a faculdade de exigir a sua prestação pelo próprio Estado. Assim o reclama o princípio constitucionalmente aceite da dignidade da pessoa humana, do homem enquanto indivíduo dotado de direitos e deveres.¹⁵⁵

Ao longo do presente trabalho, procuraremos, em sede própria, conferir substância a cada um desses factores, que devem atravessar todos os sistemas de educação e ensino universalmente aceites.

2.4. Educação e Instrução

Num primeiro momento, a Lei Angolana tratou como conceitos indiferenciados a educação e a instrução e, até mesmo, a formação, embora a Lei Constitucional de 1975 considere a educação como elemento aglutinador das definições de instrução e formação. Só no âmbito da Lei de Bases do Sistema de Educação, Lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro, se procurou clarificar o entendimento que se deveria ter de cada uma destas realidades, nem sempre conseguindo diferenciá-las (artigo 28.º), evitando, contudo, reportar-se ou usar a terminologia “instrução”.

A título exemplificativo, a Lei definia a educação, nos seus artigos 1.º e 3.º, como um processo que visa “preparar o indivíduo”, para, logo a seguir, definir o ensino como parte integrante da estrutura do sistema de educação, nos artigos 16.º, 19.º, cujo escopo completa o circuito da “educação, como processo de preparação do indivíduo”, em cada um dos níveis de ensino (artigos 12.º, 15.º).

Embora nem sempre sendo coerente e clara, a Lei procura vincar e diferenciar os conceitos de educação, enquanto processo de aprendizagem, e educação, enquanto

¹⁵⁵ “O princípio da dignidade da pessoa humana – escreve Jorge Novais, in *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 52 –, afasta, decisivamente, qualquer ideia da projecção do Estado como fim em si, como se o Estado pudesse prosseguir o seu próprio engrandecimento, enquanto destino de uma pretensa realidade ética em que o indivíduo se devesse subordinadamente integrar-se (...) O Estado é um instrumento que não existe em si, mas que serve as pessoas individuais, assegurando e promovendo a dignidade, autonomia, liberdade e bem-estar dessas pessoas concretas” – Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 96.

sistema organizado de estruturas, princípios e processos, e ensino, como veículo de transmissão de conhecimentos.¹⁵⁶

A Lei n.º 17/16, LBSEE, que revoga a Lei n.º 13/01, começa por diferenciar a educação e ensino a partir da sua designação (Lei de Bases da Educação e Ensino) e distingue claramente o que entende por Educação e por sistema de Educação e Ensino, no artigo 2.º desse diploma legislativo.

De acordo com este dispositivo legal, a educação consiste num “processo planificado e sistematizado de ensino e aprendizagem”, não admitindo, explicitamente, outras formas de educação, senão aquelas que são realizadas em estabelecimentos próprios e de acordo com uma programação. Para efeitos da presente lei, e como consequência imediata, a educação dada pela família, por exemplo, é-lhe alheia, de acordo com o que dispõe o n.º 2.

A Educação surge, no n.º 3 desse artigo, ligada ao Ensino, constituindo uma unidade indissolúvel, como se pode observar ao longo da lei. Com efeito, o n.º 3 considera a Educação e Ensino, enquanto “Sistema”, composto pelas “estruturas, modalidades e instituições de ensino”. Será então o elemento estrutural, material, através do qual a troca subjectiva, o dar e o receber, se realizará: ensino *versus* aprendizagem.

Esta posição da lei, em incluir o “Ensino” no conceito de “Sistema”, só vem reafirmar que a educação, enquanto processo de ensino e aprendizagem, só pode ser realizado exclusivamente em instituições de ensino, não permitindo outras formas não contidas neste conceito. Ao Estado, no exercício do seu poder de agir, compete criar as condições para que o processo de ensino-aprendizagem possa ser realizado em ambiente adequado, o que não justifica a referência especial ao “ensino”, uma vez que a educação, enquanto processo, não está dissociada do ensino, pelo contrário, nele está implícito.

O processo educativo pode ser realizado em diferentes modalidades. Quer isto dizer que a lei admite formas diversificadas de formação, abrindo, à primeira vista, a iniciativas educativas não sujeitas estritamente a um modelo estabelecido pelo Estado, mas adaptadas em função das necessidades dos beneficiários, como precisa o artigo 81.º da LBSEE, com os condicionalismos previstos no artigo 82.º. As referidas acções

¹⁵⁶ Durante algum tempo, o Ministério da Educação associou a educação e ensino como composição inseparável, tal como até hoje o compósito ensino/aprendizagem aparece associado em alguns documentos, querendo significar “educação”, que compreende as acções de ensinar e aprender.

educativas devem incidir, nomeadamente, sobre as áreas da Educação Especial, Educação Extra-Escolar, Ensino à Distância e Ensino Semi-Presencial.

O Ensino à distância reconduz-nos à diferença de conceito entre aluno e estudante.

Na linguagem corrente, utiliza-se indiscriminadamente os vocábulos “aluno” e/ou “estudante” para representar aquele sobre o qual recai uma acção educativa por parte de outrem, significando pupilo, aprendiz, discípulo, educando. Existe uma coincidência no seu significado. Aluno e estudante serão, nesse sentido, sinónimos.

A aquisição de conhecimentos pode ser, por via formal, adquirida num sistema organizado e estruturado com base em critérios e princípios bem determinados, de acordo com os objectivos definidos pelo Estado. Este ensino realiza-se em estabelecimentos públicos ou privados. Um aluno é aquele que assiste às aulas ministradas por um professor, num ambiente colectivo. Entende-se que o aluno é um sujeito passivo, aquele que recebe o que lhe é transmitido.

O conhecimento é adquirido de modo individual, independentemente da existência de um estabelecimento de ensino. É uma actividade activa em que o sujeito entende e assimila os conhecimentos a que tem acesso. Neste caso, as actividades do aluno e do estudante são antagónicas porque o aluno tem um papel colectivo e passivo: assiste às aulas; enquanto que o estudante tem uma actividade individual e activa: produz. Por outras palavras, o estudante procura o conhecimento, o aluno procura transitar de ano e obter um título.

De acordo com Carlson e Apple, “a imagem clássica de aluno esgotou-se, histórica e conceitualmente, em face do cenário cultural da sociedade contemporânea”, que iniciou com o surgimento da escrita, que serviu de instrumento social e educativo que se contrapunha à predominância da consciência mítica.¹⁵⁷

A defesa da concepção da pessoa humana como um ser individual, defendida pelo Iluminismo, a partir dos séculos XVI e XVII, reclamou o recurso à “institucionalização da escola como espaço diferenciado das relações socio-familiares e comunitárias e no qual cabia ao indivíduo ser, única e exclusivamente, sujeito do conhecimento escolarizado”¹⁵⁸. Esta concepção afastou todas as formas de transmissão de conhecimentos que não

¹⁵⁷ Carlson e Apple, 2000, apud António Fávero Sobrinho, *Aluno não é Mais Aquele! E Agora Professor, Transfiguração Histórica dos Sujeitos da Educação*, Anais Do Seminário Nacional: Currículo em Movimento – Perspectivas Atuais, Belo Horizonte, Novembro, 2010, pp. 2 a 5.

¹⁵⁸ Idem

fossem as instituídas pelo poder público. Tais conhecimentos, baseados na experiência, não eram reconhecidos e, por isso, “desconsiderados pedagógica e socialmente como não úteis à nova ordem social”¹⁵⁹.

Embora com raízes ainda na época do Renascimento, no século passado (Séc. XX), alguns autores defenderam a necessidade de uma aprendizagem de carácter concreto e individual, ultrapassando a natureza colectiva da actividade do ensino, sem contudo se afastar o carácter social da escola e o seu papel catalisador de integração social do indivíduo.

O direito à educação, propalado pelas Nações Unidas, não se confina à obrigatoriedade dos Estados criarem condições de acesso e frequência à escola, vai mais além ao exigir que o ensino seja de qualidade, de tal modo que “ensinar” implica “aprender” e aprender consiste “num processo individual, que ocorre no interior de cada indivíduo concreto”¹⁶⁰.

Paulo Freire, pedagogo do século XX, defendia uma escola interactiva em que a actividade individual e a social estivessem presentes, sintetizando a teoria de Comenius (Séc. XVII), que fazia apelo à sensação e, por outro lado, reconhecia a educação como fenómeno social, do seguinte modo:

1. As crianças deviam permanecer em lições públicas em igual número de horas que em estudos pessoais;
2. Privilegiar os exercícios livres em lugar de uma aprendizagem com recurso à memória,
3. Regular todo o ensino sobre a capacidade dos alunos, que se desenvolvem por si próprias com a idade e os progressos escolares.¹⁶¹

Concorda-se que a diferença entre aluno e estudante está na atitude que, individualmente, cada sujeito tem perante o seu real posicionamento na escola, na busca pelo conhecimento. O ideal é que o aluno seja, em simultâneo, um estudante, ou seja, um sujeito activo que, individualmente, aprende e utiliza os seus conhecimentos com vista ao desenvolvimento da sua dimensão subjectiva para concretização de objectivos individuais e comunitários.

¹⁵⁹ Idem

¹⁶⁰ Adalberto Dias de Carvalho, Coordenador, *Dicionário de Filosofia da Educação*, Diferenciação Curricular, Porto Editora, 2006, pp. 76 e ss.

¹⁶¹ Jean Piaget, *Pedagogia*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1998, pp. 184 a 191.

Questão semelhante se levanta em relação à educação *on-line*, hoje considerada relevante e necessária aos processos educacionais, tida como “um conjunto de acções de ensino aprendizagem desenvolvida por meios telemáticos, como a internet, a videoconferência e a teleconferência”, que pode ser inserida no conceito global de formação à distância, distinguindo-se pela utilização do meio de comunicação.¹⁶²

Em Angola não existe um conceito legal que diferencie o aluno do estudante. A Lei n.º 13/01, LBSE, concebeu toda uma estrutura organizada (artigo 1.º) em que as escolas constituíam a espinha dorsal em que se desenvolvia o processo docente educativo (artigo 59.º), e não admitia outras formas de aquisição de conhecimentos, para além da actividade de investigação científica no âmbito do ensino superior (artigo 41.º) e referencia os destinatários com palavras ou expressões genéricas, tais como “crianças” (artigo 12.º), “jovens” (artigo 19.º) ou “jovem geração” (artigo 3.º).

Já a Lei n.º 17/16, LBSEE, referencia no artigo 11.º, por exemplo, “os alunos”, pelo que se entende que esta designação diz respeito àqueles que frequentam a escola, mas seguiu, em linhas gerais, o espírito da lei anterior, embora se tenha aberto ao ensino à distância, mas tendo sempre como referência o ensino presencial, conforme dispõe o artigo 89.º, n.º 2, e na modalidade *on-line*, de acordo com o n.º 1 desse artigo. Igual regime tem o ensino semi-presencial, referenciado no artigo 92.º.

¹⁶² Léa Fernandes Viana Leal, *Educação on-line: perspectivas para a inclusão social*, in Daniella Basso Batista Pinto e Rodrigo Suzuki Cintra, Organizadores, *Direito e Educação, Reflexões Críticas para uma Perspectiva Interdisciplinar*, Editora Saraiva, São Paulo, 2013, pp. 101 a 104.

3. A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO

3.1. Conceito de direitos fundamentais

O conceito de Direito, tal como a maioria dos conceitos, em Ciências Sociais e Humanas é polissémico. De entre tantos, pode-se também entender como sendo a percepção, a consciencialização de algo que se pode, ou não, fazer. Esta noção tem um sentido restrito, meramente sociológico, na medida em que só poderá existir na relação entre as pessoas e destas com as coisas.

É, por demais, sabido que o Direito só existe porque os homens foram notando que, no contacto de uns com os outros, a sua vida quotidiana só seria possível sem conflitos, sem contradições, ou, pelo menos, evitando-os ou contendo-os, desde que cada um observasse determinada conduta.

Assim, num primeiro momento, por instinto, foram separando as práticas que causavam problemas ou prejuízos ao grupo daquelas que o beneficiavam. Foram vendo o que era bom e o que era mau. Foram tendo a percepção do bem e do mal. O que era bom trazia benefícios e o que era mau causava malefícios ou, mesmo, a ruína. Que o comportamento bom ou mau, de cada um, afectava a conduta positiva ou negativa do outro e, em consequência, o remorso o consumia, pelo facto de ter causado mal a outro (culpa), convictos de que “se procedesse bem, certamente voltaria a erguer o rosto; se procedesse mal, o pecado deitar-se-ia à sua porta e espreitá-lo-ia.”¹⁶³

Dessas relações, algumas eram de tal modo importantes que a sua prática acarretava consequências para o grupo, as quais, muitas vezes, ligadas a acontecimentos naturais, tais como terremotos, *tsunamis* e outros mais simples, nomeadamente raios, trovões e tempestades. Foram, então, sendo separadas e transmitidas, de pais para

¹⁶³ A justiça (*tsedaká*) presente nas Escrituras Sagradas, entretanto, converge primeiramente na admissão de que esta é uma virtude compatível com um atributo divino, qualidade esta que, em face de sua essência sagrada, se torna na sua integralidade, inacessível à conduta humana, pelo simples motivo de que é divina. O homem, pois, vive apenas à sombra dela, sendo incapaz de personificá-la inteiramente, mas, ao mesmo tempo, tendo, porém, o dever de persegui-la sempre nos limites do seu entendimento e no temor reverencial manifestado na presença do Criador. O roteiro para a sua prática diária consiste na observância dos preceitos divinos trazidos no corpo da *Torah*, não cabendo ao indivíduo jamais optar por se imiscuir na irrestricta responsabilidade de tentar promovê-la sistematicamente nas relações interpessoais.

Esta justiça bíblica, do mesmo modo, distancia-se também daquela opinião inerente à proposição aristotélica, portanto, helénica, que preconiza que o “Direito é simples: equivalência de duas prestações”.

No entendimento hebraico, salienta Cretella Jr., Justiça identifica-se com “santidade” e “perfeição religiosa e moral”. In Rodrigo Freitas Palma, *O Julgamento de Jesus Cristo – Aspectos Histórico-Jurídicos*, 2.^a Ed. – Revista e actualizada, Juruá, Lisboa, 2009.

filhos, as boas e as más condutas. As primeiras passaram a ser premiadas e as segundas passaram a ser castigadas, quer por intervenção divina, quer por intervenção da natureza. Assim, nasce o Direito Natural.

No grupo social, os pais tomavam as rédeas, pois eram os mais velhos que conheciam o espaço que os rodeava. Os filhos, de um modo natural, obedeciam aos pais e assim sucessivamente. Iniciava-se, desta forma, a pirâmide hierárquica familiar e social¹⁶⁴.

Com o andar dos tempos, alguns homens destacam-se do seu grupo, acreditando terem poderes sobrenaturais pois, ao contrário do comum dos mortais, criam ter comunicação directa com as forças da natureza, podiam fazer chover ou impedir a chuva, por exemplo, e/ou tinham comunicação com os antepassados já mortos e, por via disso, era-lhes permitido fazer a ponte com estes, buscando o seu conhecimento ancestral para a cura de males que assolavam o grupo ou o conselho para evitar catástrofes, quer ainda o contacto directo com os deuses ou com Deus, tornando-se eles, mesmos, divinos e intocáveis.

O fundamental tornou-se aquilo que era necessário fazer para se manter o *status quo*, isto é, foram-se constituindo dois grupos: os mais poderosos, aqueles que começaram por ditar e impor condutas, de acordo com os seus interesses e não já com o interesse do grupo, e os que tinham de observar as condutas que eram prescritas pelo grupo social mais forte.

Com o desenvolvimento da organização social primitiva e com o objectivo de afastar o poder das autoridades tradicionais, baseado em crenças supersticiosas e do exercício da justiça privada, nasce o Estado¹⁶⁵ e, com ele, as normas jurídicas, destacando: condutas que o Estado considerava boas ou más para a sociedade; aquelas acções ou omissões que o Estado considera relevantes, dignas de consideração, por serem capazes de influenciar as relações entre os governantes e governados.

¹⁶⁴ A “justiça romana”, graças à ideia de “precisão aritmética”, foi genericamente chamada de “comutativa”. A máxima que exemplifica as suas bases conceituais aparece no *Digesto* e materializa-se na expressão “dar a cada um o que lhe é devido”.

Já entre os gregos, ensina Émile Benveniste, “a noção de **thémis** tem seu complemento na de **diké**. A primeira indica que a justiça que se exerce no interior do grupo familiar; a outra, a que rege as relações entre famílias.” Émile Benveniste, *O vocabulário das Instituições Indo-Europeias*, Vol II, Editora da Unicamp, Campinas, 1995, p. 109.

¹⁶⁵ Para a concepção liberal, o nascimento do Estado “resulta de um acordo entre os homens para a defesa dos direitos naturais... o Estado era criado pelo pacto social”, contrapondo-se à concepção juracionalista clássica, “assente na existência de uma ordem natural”, Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo], p. 82.

O conteúdo do Direito foi-se alterando, ao longo dos tempos, o que antes era fundamental foi deixando de o ser, ou tomou novo sentido, de acordo com os interesses do grupo social ou do grupo dominador.

Nessas sociedades primitivas, a norma que vigorava baseava-se no sistema da reciprocidade segundo um modelo simples e arcaico de organização, isto é: se um dado sujeito praticar o bem em relação a outro, este tem o dever de retribuir do mesmo modo, com o bem; se, pelo contrário, a sua conduta produzir danos ou efeitos nefastos a outrem, este tem o direito de retribuir de igual modo, tendo-se denominado este tipo de relação como “Lei de Talião”, que habitualmente se resume a “olho por olho, dente por dente”^{166, 167}.

O Direito surge não só da necessidade de se disciplinar as condutas sociais mas também, e concomitantemente, da necessidade de ter um papel interventivo na construção de boas condutas sociais, sob pena deste só vir a sancionar (*lato sensu*) condutas boas ou más já estabelecidas, senão enraizadas.

Por outras palavras, o Direito não vem só sancionar comportamentos sociais, mas destes comportamentos, destas condutas pré-existentes, vem definir as que são boas das que são más, ordená-las e torná-las obrigatórias, facultativas ou proibitivas. “Na natureza nada se cria, nada se perde, tudo se transforma”¹⁶⁸. Se acreditarmos na teoria da física, que nos diz que a natureza é um caos, então diremos que o Direito tenta colocar ordem, introduzir um padrão de comportamento social e humano, não só

¹⁶⁶ A chamada *Lei* ou *Pena de Talião*, do latim “tal e qual”, encontra-se presente no itinerário das sociedades primitivas, desde a aurora das civilizações. Sabe-se que a sua previsão era comum nas formas arcaicas de organização social e no reducionismo institucional, característico dos Estados teocráticos da Antiguidade Oriental. Difícil tarefa, no entanto, seria situar a autoria do talião em determinado período histórico, ou, ainda, credenciá-la a algum povo em particular. Facto é que a primeira legislação da Antiguidade Oriental, a trazer em bojo a referida pena, foi, ao que parece, o Código de Hamurábi (1694 a.C.). In Rodrigo Freitas Palma, *O Julgamento de Jesus Cristo – Aspectos Histórico-Jurídicos*, 2.ª Ed. – Revista e actualizada, Juruá, Lisboa, 2009.

¹⁶⁷ E ainda a este propósito, Johan Galtung reafirma que “Os sistemas recíprocos de direitos e deveres (obrigações) devem ser tão antigos como os próprios seres humanos. O conteúdo normativo concreto varia com a *lex talionis*, em formulações positivas, negativas ou ambas, frequentemente utilizadas como metanorma. Na *lex talionis* a auto-referência é o ponto de apoio para o comportamento para com o Outro. O ponto básico do orçamento ético é o que, em última análise, me beneficia, por outras palavras, a metanorma é egocêntrica: “Faz aos outros o que queres que os outros te façam a ti”, ou o mesmo com as negações”. Mas há também uma referência centrada em Deus, provavelmente universal, em que “os direitos do Outro e os deveres do Eu estariam ancorados na unidade dos humanos em adição à sacralidade do Outro, e a *lex talionis* aparece na porta traseira, através da suposição de que ferir o Outro é também ferir-se a si próprio. No caso transcendental, os direitos do Outro e os deveres do Eu derivam dos deveres para com um deus transcendental, por exemplo como é formulado nos Dez mandamentos judaico-cristãos (Êxodo 20:2-17, Deuterónimo 5:6-21)”, Johan Galtung, *Direitos Humanos, uma nova perspectiva*, Instituto PIAGET, Lisboa, 1994, p. 13, 2.º e 3.º parágrafos.

¹⁶⁸ Princípio da conservação de massas, enunciado por Antoine Lavoisier, segundo o qual não se pode criar algo do nada, nem se transformar algo em nada: nem material, nem energia.

acolhendo ou afastando condutas e acções, mas também prevendo e legislando, inibindo ou permitindo comportamentos futuros. De acordo com o professor Barbas Homem, “o Direito designa a justa organização da sociedade, que permite ao homem realizar-se enquanto homem”¹⁶⁹.

Numa outra vertente, quando nos referimos ao significado de Direito, podemos estar a atribuir realidades distintas, quer em sentido popular, quer em sentido erudito ou, mais estritamente, em sentido jurídico. Direito pode significar Justiça, Regra Obrigatória, Direito Subjectivo, Ciência ou Facto Social.¹⁷⁰ O facto, porém, é que não existe direito sem que exista Estado, entidade soberana através do qual esse direito se realiza.

O termo “direitos fundamentais” surge com a Revolução Francesa, em meados do século XVIII, com a proclamação da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (26 de Agosto de 1789) e de correntes filosóficas dos Estados Unidos da América. Os direitos fundamentais possuem carácter individual e constituem-se como direitos de defesa do cidadão face ao Estado de que são nacionais¹⁷¹ e devem estar contidos, “conservados”, na Constituição¹⁷². Os direitos aqui enunciados referem-se ao que se considera “direito

¹⁶⁹ Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo], p. 1, 1.º parágrafo.

¹⁷⁰ De acordo com o Professor Barbas Homem: “Direito é uma palavra polissémica, à qual pode ser atribuído um conjunto diversificado de significados, tanto na linguagem popular como em sentido técnico. Assim, quando utilizamos a palavra Direito podemos estar a referir-nos a coisas distintas, nomeadamente a justiça, a regra, a pretensão, a ciência e o facto social:

- 1.º Enquanto se identifica com a Justiça, o Direito designa a justa organização da sociedade, que permite ao homem realizar-se enquanto Homem;
- 2.º O Direito é também entendido como regra obrigatória da vida social (§ 2 III).
- 3.º Enquanto pretensão, Direito indica os direitos subjectivos, caracterizados pela permissão de aproveitamento de um determinado bem (§ 7 I).
- 4.º Quando se define o Direito como ciência, pretende sublinhar-se que o conhecimento que adquirimos dos fenómenos jurídicos é susceptível de uma compreensão científica, quer como ciência que tem por objecto a formulação das normas quer a ciência que estuda essas normas (§ 3).
- 5.º Como facto social, o Direito é considerado um aspecto específico da sociologia, a qual estuda os factos efectivos e não aqueles que idealmente podem ser aplicados (§ 2).

É este carácter polissémico que torna difícil definir o Direito. Muitas das definições que têm sido formuladas resultam da observação dos fenómenos jurídicos segundo um determinado ponto de vista. Efectivamente, esta é uma matéria em que é fácil que as perspectivas doutrinárias condicionem, desde o princípio, o estudo do seu objecto e do seu sentido. Deste modo, torna-se necessário adoptarmos uma perspectiva analítica, que permita uma exposição de conjunto dos temas [...] identificados”, Pedro Barbas Homem, in *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo].

¹⁷¹ Cristina Queiroz, *Direitos fundamentais (Teoria Geral)*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 2, 1.1, último parágrafo.

¹⁷² “Os representantes do povo francês [...] considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos, resolveram expor em declaração solene os Direitos naturais, inalienáveis e sagrados do Homem, a fim de que esta declaração, constantemente presente em todos os membros dos corpos sociais, lhes lembre sem cessar os seus direitos e deveres; a fim de que os actos do Poder legislativo e do Poder executivo, a

natural, inalienável e sagrado” e, por isso, são imprescritíveis. E estes direitos eram a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.¹⁷³

Aos direitos fundamentais, assim designados por constarem de um texto constitucional,¹⁷⁴ contrapõem-se os deveres fundamentais, definidos como relações jurídicas impostas pelo Estado aos seus cidadãos. A prescrição destes deveres permite a intervenção do Estado na esfera dos direitos fundamentais do cidadão, limitando-os¹⁷⁵, o que parece um contra-senso, já que estes mesmos direitos e liberdades foram concebidos como limites à intervenção do Estado na vida dos cidadãos, que se traduziriam numa obrigação de *non facere*, isto é, numa acção negativa do poder público.

A doutrina tem-se dedicado ao estudo da dogmática dos direitos fundamentais, no âmbito do direito privado, uns advogando a “civilização do Direito Constitucional” e outros a “constitucionalização do Direito Civil”, teoria sustentada pelo primado do direito privado sobre o direito público, emergindo daí diversas teorias esquematizadas por José Gomes Canotilho: “Teoria Interna ou teoria dos limites imanentes”, representada por Wolfgang Siebert¹⁷⁶, e a “Teoria externa ou teoria da intervenção e de limites”, representada por Carl Schmitt, que procura dissociar direitos e restrições¹⁷⁷, discussão esta que coloca o direito da educação bem no centro da polémica.

instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reclamações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e a felicidade geral”, in preâmbulo da *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*.

¹⁷³ Artigo 2.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*.

¹⁷⁴ Ingo Wolfgang Sarlet, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, 6.ª edição, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006, pp. 35 e 36.

¹⁷⁵ “Simétricos dos direitos fundamentais apresentam-se os deveres fundamentais – quer dizer, as situações jurídicas de necessidade ou adstrição, constitucionalmente estabelecidas, impostas às pessoas frente ao poder político ou, por inferência de direitos ou interesses difusos, a certas pessoas perante outras [...] as normas prescritivas de deveres equivalem, no fundo (ou equivalem sempre), a normas permissivas de intervenção do Estado, seguro é que de uma forma ou doutra, acarretam ou podem acarretar limites e restrições de direitos”, in Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Revista e Actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008, pp. 84-85.

¹⁷⁶ Eugénio Facchini Neto, *Reflexões Histórico Evolutivas sobre a Constitucionalização do Direito Privado, Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Livraria do Advogado, Editora Porto Alegre, Porto Alegre, 2003, pp. 11 e ss e, também, José Gomes Canotilho, *Dogmática dos Direitos fundamentais, “Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado”*, Editora Porto Alegre, 2003, pp. 339-357.

¹⁷⁷ José Gomes Canotilho, *Dogmática dos Direitos fundamentais, “Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado”*, Editora Porto Alegre, 2003, pp. 339-341.

O direito à educação surge na década dos anos sessenta do século XX, no seio do desenvolvimento dos direitos e liberdades¹⁷⁸, fundadas no Direito Natural racionalista, já defendidas por Montesquieu¹⁷⁹.

Esta época foi fértil no estabelecimento de acordos e convenções, de carácter regional e nacional.¹⁸⁰

Como podemos constatar, a história dos Direitos Humanos está inseparavelmente ligada à história do desenvolvimento das sociedades europeias, não isento de críticas, nomeadamente por estar intrínseco um *individualismo exagerado*, que pode facilmente ser confundido com *preferências, desejos e satisfações particulares*.¹⁸¹

Não subsistem dúvidas de que, “na base de toda a construção ideológica e filosófica do Século XIX, [na Europa], está o princípio de que o homem nasce dotado de certos direitos naturais e inalienáveis, e que a exclusiva missão do Estado – de raiz pactícia e sem fins próprios – é a promoção e salvaguarda dos direitos individuais

¹⁷⁸ Se o capitalismo mercantil e a luta pela emancipação da “sociedade burguesa” são inseparáveis da consciencialização dos direitos do homem, de feição individualista, a luta das classes trabalhadoras e as teorias socialistas (sobretudo Marx, em a *Questão Judaica*) põem em relevo a unidimensionalização dos direitos do homem “egoísta” e a necessidade de completar (ou substituir) os tradicionais direitos do cidadão burguês pelos direitos do “homem total”, o que só seria possível numa nova sociedade. Independentemente da adesão aos postulados marxistas, a radicação da ideia da necessidade de garantir o homem no plano económico, social e cultural, de forma a alcançar um fundamento existencial-material, humanamente digno, passou a fazer parte do património da humanidade. As declarações universais dos direitos tentam hoje uma “coexistência integrada” dos direitos liberais e dos direitos sociais, económicos e culturais, embora o modo como os Estados, na prática, asseguram essa imbricação, seja profundamente desigual, in *Generatividade geracional: os direitos de terceira geração*, ponto 8, do cap. 4 – “O Princípio da Unidade do Estado” – p. 385, José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003.

¹⁷⁹ Barão de Montesquieu, *O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes* (trad., introd. e notas de Pedro Vieira Mota), Livro Décimo, 9.ª Ed., Saraiva, São Paulo, 2008, pp. 165-168.

¹⁸⁰ *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a 10 de Dezembro de 1948; *Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, de 4 de Novembro de 1950, e protocolos adicionais; *Pactos internacionais dos Direitos Cívicos e Políticos e dos Direitos Económicos e Sociais*, de 1966; *Carta Americana dos Direitos do Homem*, de 1981; *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*, de 28 de Junho de 1981; *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, aprovada na Cimeira de Nice, a 7 de Novembro de 2000, e já, neste século, integrada no Tratado de Lisboa, que entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009 (in Cristina Queiroz, *Direitos fundamentais (Teoria Geral)*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 18) e, ainda, *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, de 1948; *Convenção internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, de 7 de Março de 1966; *Convenção sobre os Direitos da Criança*, de 20 de Novembro de 1989; *Declaração de Pequim adoptada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres: Acção para a Igualdade Desenvolvimento e Paz*, 1995, de entre um universo bastante amplo de outros diplomas conexos.

¹⁸¹ Isabel Cabrita, *Direitos Humanos: Um Conceito em Movimento*, Edições Almedina, Coimbra, Fevereiro, 2011, p. 205.

originários” e com ela as ideias das liberdades e da igualdade a par do liberalismo político e económico.¹⁸²

Em África, o principal marco estabelece-se com a proclamação da *Carta da Organização da Unidade Africana*, a 25 de Maio de 1963¹⁸³, que visou, sobretudo, o apoio aos Movimentos de Libertação Nacional¹⁸⁴ contra o colonialismo e o despoletar de acções contra o regime do *apartheid*¹⁸⁵ na África do Sul.

Ao longo de cinquenta anos de existência da Organização de Unidade Africana, o continente produziu instrumentos importantes para a construção dos direitos humanos em África, da qual sobressai a *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*, de 28 de Junho de 1981, que instituiu órgãos de promoção e protecção dos direitos humanos e definiu como objectivos essenciais: “a liberdade, a igualdade, a justiça e a dignidade” na prossecução “das legítimas aspirações dos países africanos”¹⁸⁶. Os Estados Africanos reconheceram os direitos e as liberdades nela prescritos, fundados no “atributo da pessoa humana” e nos “valores das civilizações africanas”.¹⁸⁷

Todos estes instrumentos de Direito Regional Africano tiveram como ponto de partida a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, aprovada em 1948 pelas Nações Unidas, da qual sofreu marcada influência e total adesão dos Estados Africanos.¹⁸⁸

A República de Angola, membro de pleno direito das Nações Unidas e da UNESCO, ratificou os seguintes instrumentos jurídicos internacionais no capítulo dos direitos humanos:

1 – Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos;

¹⁸² Mário Júlio de Almeida Costa, *História do Direito Português*, 5.ª edição, revista e actualizada, Edições Almedina, Coimbra, Janeiro de 2012, pp. 429 e ss.

¹⁸³ Objectivos e princípios definidos no Preâmbulo, no artigo 2.º, alínea d) “Objectivos” e no artigo 3.º, n.º 6 “Princípios”, da *Carta da Organização da Unidade Africana – OUA*.

¹⁸⁴ Por Movimentos de Libertação Nacional foram assim designadas as organizações políticas que tiveram como objectivo pôr fim aos regimes coloniais, com o estabelecimento de regimes políticos independentes e soberanos nos países africanos.

¹⁸⁵ Regime de segregação racial imposto pelo governo da África do Sul.

¹⁸⁶ Pressupostos contidos no Preâmbulo e nos articulados subsequentes da *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*, 1981/1986, também conhecida por “Carta de Banjul”.

¹⁸⁷ Dário Moura Vicente refuta a existência de um conceito de Direito unitário em África, embora reconheça alguns “traços de união entre os sistemas jurídicos africanos” resultantes de certos valores e características comuns aos direitos tradicionais africanos e de outras iniciativas recentes de harmonização de diversas áreas do Direito, na qual, em nosso entendimento, se enquadra o recebimento das normas internacionais aqui apreciadas. In Dário Moura Vicente, *Direito Comparado*, Vol. I, 3.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Agosto, 2016, pp. 410-414.

¹⁸⁸ Para além dos já citados, e a título de exemplo, referimos ainda: adopção da resolução, pela primeira vez, pela soberania dos Estados Africanos sobre os recursos naturais, a 21 de Junho de 1971; *Declaração Sobre a Participação das Populações nos Assuntos Públicos*; *Declaração de Abuja*, que estabelece a Comunidade Económica Africana, em 1994; Estabelecimento da União Africana, a 9 de Julho de 2001, de entre outras.

- 2 – Acordo Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o seu primeiro protocolo facultativo;
- 3 – Acordo Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais;
- 4 – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres;
- 5 – Convenção Sobre os Direitos da Criança;
- 6 – As Quatro Convenções de 1949 e o seu primeiro Protocolo Adicional;
- 7 – Convenção relacionada com a Situação dos Refugiados;
- 8 – Os 11 Compromissos com a Criança;
- 9 – Jomtien;
- 10 – Protocolo Relativo à educação e formação da SADC.

A génese dos direitos e dos deveres fundamentais¹⁸⁹, deste modo denominados por estarem inseridos na Constituição, reside nos ideais das revoluções Americana e

¹⁸⁹ Vale aqui esclarecer-se as posições doutrinárias sobre os Direitos do Homem e direitos fundamentais: as expressões “direitos do homem” e “direitos fundamentais” são, frequentemente, utilizadas como sinónimas. Segundo a sua origem e significado, poderíamos distingui-las da seguinte maneira: “direitos do homem” são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente in José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2012, p. 3 e ss). Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta, in Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008, pp. 51 e ss., e ainda Norberto Bobbio, Norberto, *A Era dos Direitos*, apresentação de Celso Lafer, nova edição, do original *L’età dei diritti*, 1992, Elsevier Editora, Lta, Rio de Janeiro, 2004.

Outra distinção importante prende-se com a que é feita entre os Direitos do Homem e Direitos do Cidadão (...) a Declaração de Direitos de 1789 intitulou-se *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*. Daí que se procurasse distinguir entre direitos do homem e direitos do cidadão: os primeiros pertencem ao homem enquanto tal; os segundos pertencem ao homem enquanto ser social, isto é, como indivíduo vivendo em sociedade. Esta classificação pressupõe uma separação talhante entre *status negativus* e *status activus* (na terminologia de G. Jellinek), entre direito individual e direito político. Vendo bem as coisas, a distinção em referência é uma sequela da teoria da separação entre sociedade e Estado, pois o binómio homem-cidadão assenta no pressuposto de que a sociedade civil, separada da sociedade política hostil a qualquer intervenção Estadual, é, por essência, apolítica. Isto permitiu a célebre oposição entre liberdade dos antigos e liberdade dos modernos: se a liberdade dos antigos consistia, segundo Aristóteles, na participação activa nos negócios públicos, a liberdade dos modernos, na definição de Benjamim Constant, teria como escopo “*la sécurité des jouissances privées*”, cfr. B. CONSTANT, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Paris, 1872, p. 37; P. BASTID, *Benjamin Constant et sa doctrine*, Paris, 1996, 2 vols.

Esta oposição, arvorada em autêntica lei de desenvolvimento da história, dava cobertura política ao regime censitário, baseado, precisamente, na distinção entre *l’homme citoyen* e o homem *tout court*. Cfr. G. Vlachos, “La structure des Droits de L’homme et le problème de leur réglementation en régime pluraliste”, in *Revue Internationale de Droit Comparée*, 1972, n.º 2, p. 811]. De resto, já anteriormente Kant (*Doutrina do Direito*, §XLVI) se aproximara do Estado constitucional aristocrático ao distinguir também entre “*Staatsbürger* (cidadãos activos) e *Staatsgenossen* (cidadãos passivos).” – In

Francesa dos finais do século XVIII, nomeadamente a guerra pela Independência dos Estados Unidos – 1763-1776 – e a luta pela igualdade jurídica, pelo direito de propriedade e resistência à opressão, protagonizada pelos Franceses, a que deu origem a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1789. A Constituição assume-se como um documento enunciator do estatuto jurídico do Estado, onde foram consignados os princípios informadores através dos quais esse Estado deveria reger-se, onde se salienta o princípio dos direitos e liberdades individuais e da garantia do gozo desses direitos e deveres pelo cidadão. A corrente filosófica que lhe deu suporte, a que se chamou de Liberalismo, representadas por Kant e Locke¹⁹⁰ pretendeu que o exercício da liberdade do indivíduo fosse “quase absoluto”, tendo como limite apenas a liberdade do outro. Fernando Pessoa encerrou o pensamento liberal na afirmação segundo a qual “o indivíduo tem o direito de pensar o que quiser, de exprimir o que pensa como quiser, desde que a expressão ou essa prática não infrinja directamente a igual liberdade de qualquer outro indivíduo”¹⁹¹.

Decorre daí que, ao impor-se limites ao exercício dos direitos individuais constitucionalmente protegidos, poderá inferir-se que se está a transpor, de algum modo, a barreira entre o direito público e o direito privado, que, como refere Gomes Canotilho, está a proceder-se à “civilização do direito constitucional” ou à “constitucionalização” do direito civil, de que emergem ou “convergem importantes problemas dogmáticos do direito constitucional e do direito civil”, tais como o da “eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídica privada”, o da “privatização de funções e procedimentos públicos”, o da “renúncia a direitos fundamentais” e o da “responsabilidade patrimonial dos entes públicos”¹⁹², embrenhando-nos na discussão comum entre constitucionalistas e civilistas de responder à questão da existência de

Constitucionalização, ponto 2 do cap.1 – Constitucionalização e fundamentalidade – p. 396, José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003.

¹⁹⁰ José Gomes Canotilho afirma, no seu “bosquejo”, como ele próprio caracteriza, sobre a Dogmática de Direitos Fundamentais e Direito Privado, que “Por um lado, na construção kantiana a limitação de direitos assentava na ideia de que a “liberdade interna” dos homens transportava limites que resultavam do imperativo categórico, e, em último termo, da lei fundamental da razão prática (“Age de tal modo que a máxima da tua vontade possa valer sempre ao mesmo tempo como princípio de legislação universal”). Numa perspectiva contratualista, também John Locke justificava a limitação da liberdade natural pela necessidade da paz comunitária”, in Ingo Wolfgang Sarlet (Organizador), *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2003, p. 343.

¹⁹¹ Fernando Pessoa, in *Nacionalismo Liberal*, em *Ultimatum*, p. 343, apud Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo], p. 54.

¹⁹² Ob. Cit. pp. 339-340.

pressupostos comuns da “dogmática das restrições aos direitos, liberdades e garantias pessoais e da dogmática das restrições aos direitos civis de personalidade.

Como lembra Dário Moura Vicente, as esferas de actuação do direito público e do direito privado são distintas, embora susceptíveis de algumas dificuldades de aplicação, devido à dificuldade de enquadramento de “certas relações jurídicas” e, mesmo, de “ramos de direito”, em que as normas, no seu conjunto, não se “enquadram com segurança” num desses sistemas, como é o caso do direito à educação. Contudo, uma distinção é clara: no direito público estão compreendidas “as normas e princípios que disciplinam as relações jurídicas em que uma ou ambas as partes exercem poderes de soberania [...] prevalecendo aqui o princípio da legalidade e da justiça distributiva”, enquanto que no âmbito do direito privado estão contidas “as normas e princípios que têm em vista relações entre particulares ou entre particulares e os entes públicos, mas que estes intervêm desprovidos” dos poderes de soberania, encontrando-se, por isso, os sujeitos num plano de igualdade, vigorando aqui o princípio da “liberdade e da justiça comutativa”.¹⁹³

No mesmo esteio, Pedro Pais de Vasconcelos, suportado por Hobbes¹⁹⁴, Suarez¹⁹⁵ e Grotius¹⁹⁶, sustenta a falta de distinção clara entre os direitos subjectivos civis privados e os direitos, liberdades e garantias constitucionais, que numa acepção mais ampla se designam por *Civil Rights*, na doutrina inglesa.

Retirado o sentido conferido pela fundamentação filosófico-ética, o direito subjectivo ficou reduzido a uma expressão técnica, como afirma António Menezes Cordeiro, ao “poder da vontade ou, numa versão mais objectivada, a protecção jurídica concedida a esse poder”, já antes defendida por Savigny.¹⁹⁷

Se é verdade que o indivíduo tem livre arbítrio, na sua forma de pensar e agir, não é menos verdade que os limites da sua actuação devam ser estabelecidos, de forma a evitar-se a colisão de direitos de um perante o outro. É neste âmbito que se insere a

¹⁹³ Dário Moura Vicente, *Direito Comparado*, Vol. I, 3.ª edição, Edições Almedina, Agosto, 2016, p. 142

¹⁹⁴ “Em Hobbes, os *rights* opõem-se à *law*, traduzem-se fundamentalmente em liberdades”, Hobbes, *Leviathan*, 14, *apud* Pedro Pais de Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Outubro, 2015, p. 227.

¹⁹⁵ “Em Suarez, o direito subjectivo é entendido como ‘*actio seu moralis facultas*’”, in Francisco Suarez, *De legibus ac Deo legislatore*, 1, 2, *apud* Pedro Pais de Vasconcelos, *Ibidem*.

¹⁹⁶ “Em Grotius, o direito aparece também numa perspectiva subjectiva como uma qualidade moral pertencente às pessoas: ‘*qualitas moralis personae competens ad aliquid iuste habendum vel agendum*’”, Grotius, *De jure belli ac pacis libri tres*, 1.1.4, *apud* Pedro Pais de Vasconcelos, *Ibidem*.

¹⁹⁷ António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil*, Vol. I, 4.ª Edição, Reformulada e Actualizada, Edições Almedina, Coimbra, Março, 2012, pp. 874-875.

necessidade de intervenção de uma autoridade que, no caso das sociedades actuais, chamamo-lo de “direito subjectivo”, quando protegido pela ordem jurídica. Direito subjectivo será, no dizer de Mota Pinto, “o poder jurídico (reconhecido pela ordem jurídica a uma pessoa) de livremente exigir ou pretender de outrem um comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) ou por acto livre de vontade, só *per se* ou integrado por um acto de autoridade pública, produzir determinados efeitos jurídicos que inevitavelmente se impõem a outra pessoa (contraparte ou adversário)”¹⁹⁸. Para os adeptos desta teoria, tem de existir a vontade do titular como elemento desencadeador desse direito. A teoria da vontade foi contraposta por Jhering, por entender que esta deixa de parte todas as pessoas que, por diversas razões, não têm a faculdade de exprimir uma “vontade livre esclarecida”, como é o caso dos menores ou dos incapazes e, por isso, coloca a tónica, não na vontade do indivíduo, mas no “interesse e a sua tutela”, corporizando a teoria objectivista do interesse.¹⁹⁹

Gomes da Silva defende que “a lei não cria propriamente um direito subjectivo. O que ela faz é recortar, da exigência ontológica de realização do homem, certo aspecto respeitante a determinado fim de pormenor para lhe garantir a satisfação deste aspecto. A matéria do direito subjectivo existe no próprio homem e é inseparável dele”²⁰⁰.

Oliveira Ascensão, embora não abraçando as teorias objectivistas e normativistas, reconhece o mérito da contribuição de Jhering, que prossegue que todo o direito assenta num “interesse “válido” do agente reconhecido pela ordem jurídica” e entende o direito subjectivo como “uma posição pessoal de vantagem resultante da afectação de meios jurídicos aos fins das pessoas”²⁰¹.

Por seu turno, Menezes Cordeiro alicerçou a sua teoria na concepção normativista, ao conceber o direito subjectivo como “permissão normativa específica de aproveitamento de um bem”, acentuando de forma inequívoca “o pendor técnico-jurídico” do direito subjectivo, na medida em que o direito subjectivo “é ele próprio uma

¹⁹⁸ Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª edição, 2.ª reimpressão, Coimbra Editora, Setembro 2012, pp. 178-179; Mônica Sifuentes, *O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento*, edição América Jurídica, Rio de Janeiro, 2001, pp. 49 a 53.

¹⁹⁹ Jhering, *O Espírito do Direito Romano*, III, pp. 213-236, apud Pedro Pais Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Edições Almedina, Outubro 2015, pp. 250-251; Mônica Sifuentes, *ibidem*.

²⁰⁰ Gomes da Silva, *Esboço da concepção personalista do Direito* p. 156, apud Pedro Pais Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Outubro 2015, p. 254.

²⁰¹ Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 63 e ss e 106 ss.

norma ou produto de normas”²⁰². Posição que se apresenta discordante da defendida por Oliveira Ascensão pois, segundo este estudioso, “as teorias normativistas [...] não podem apreender as posições das pessoas que têm direitos; só podem falar das normas que atribuem direitos” e prossegue que “As definições de direito subjectivo são impotentes para captar o direito subjectivo como uma posição das pessoas”²⁰³.

Não é pacífica a discussão mantida entre Oliveira Ascensão e Menezes Cordeiro, em torno na normativização da definição de direito subjectivo, e segundo este último a posição normativista “só veio baralhar os objectivos”, que deveria cingir-se “na posição das pessoas”.

Gomes da Silva, ao definir o direito subjectivo como “um aspecto ou manifestação ontológica da actuação da personalidade que a lei explicita e garante mediante a afectação jurídica de certo bem a uma finalidade capaz de integrar esse aspecto da mesma exigência”, é mais consensual, por evidenciar a pessoa no centro da norma.²⁰⁴

Porém, foi Castro Mendes que, definindo o direito subjectivo como “a posição pessoal de vantagem resultante da afectação jurídica do bem”, viria a influenciar, de certo modo, esta última posição de Gomes da Silva, ao reconhecer que a sua definição “carecia de um *quid* de subjectividade”²⁰⁵.

Na verdade, e já concordando com Pedro Pais de Vasconcelos, “O direito subjectivo é uma realidade jurídica demasiadamente rica para se deixar aprisionar numa definição construída de modo clássico *per genus et differentiam* [...] A fórmula direito subjectivo exprime sinteticamente o *meum*, aquilo que *me* cabe – ou que *nos* cabe a cada um de nós, em alternativa ao *suum* do direito objectivo que exprime a ordem objectiva de distribuição dos bens deste mundo (*ipsa res justa*)”²⁰⁶.

Daqui se infere, indubitavelmente, que para o indivíduo estar investido de um “direito subjectivo”, há necessidade de intervenção do Estado, contrariamente ao que

²⁰² Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil Português*, p. 166, apud Pedro Pais Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Outubro 2015, p. 255.

²⁰³ Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 63 e ss e 106 e ss.

²⁰⁴ Gomes da Silva, *Esboço de uma Conceção*, p. 153, apud, Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, p. 69.

²⁰⁵ Vide José de Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol III, Relações e Situações Jurídicas, Coimbra Editora, Coimbra, Março 2002, p. 69 e Pedro Pais de Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Outubro 2015, pp. 254-256.

²⁰⁶ Pedro Pais Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Outubro 2015, p. 255; Canotilho, Jorge Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3.ª edição, Livraria Almedina, 1999, p. 390; Ivan Dias da Motta, *O direito à educação como direito da personalidade e mínimo existencial* em <http://dx.doi/10.17793/rjc.v3i6>; Ronaldo Guimarães Gallo, *A educação como direito de personalidade*, in <http://www.conteúdo.juridico.com.br>

acontece com os direitos de personalidade, que está intrinsecamente afecto à qualidade de se ser pessoa, independentemente do seu acolhimento pelo direito. Estamos a falar das pessoas físicas e não de construções fictícias do direito que acolhe a existência de pessoas, fora do contexto do ser humano: “as pessoas jurídicas”, também chamadas de “pessoas morais” ou ainda de “pessoas colectivas”, que não constituem, nesta matéria, o cerne do nosso trabalho.

3.2. Direito à educação: um direito de personalidade

A pessoa é o “ser humano considerado na sua individualidade física e espiritual”²⁰⁷. A personalidade será, então, a qualidade de ser pessoa.²⁰⁸

A personalidade jurídica, de acordo com o Código Civil, adquire-se com o nascimento completo e com vida e termina com a morte – artigos 66.º a 68.º, embora não afaste o direito dos conceptuos e dos nascituros. A personalidade jurídica é reconhecida pelo direito de que goza toda a pessoa humana, conferindo-lhe a susceptibilidade de ser titular de direitos e obrigações. Nesta perspectiva, a pessoa jurídica constitui “o centro de imputações de situações jurídicas activas ou passivas, de direitos ou de obrigações”²⁰⁹. Do mesmo modo, o Código Civil Angolano impõe o respeito dos direitos de personalidade e estabelece a sua tutela nos artigos 70.º e seguintes, que vão muito para além da sua qualidade de ser homem. Se o direito à vida, o direito à integridade física e o direito à dignidade, podemos, sem sombra de dúvidas (malgrado a falta de clareza do conceito de dignidade) assumi-los como intrínsecos e indissociáveis da qualidade de ser humano, já não o será tão líquido, por exemplo, a reserva das cartas missivas confidenciais por serem exteriores e independem da existência do ser humano, enquanto tal.

Pode-se inferir que a tutela da personalidade humana tem duas facetas: uma objectiva e outra subjectiva. Como nos esclarece Pedro Pais de Vasconcelos, “O direito objectivo de personalidade é indisponível e situa-se no campo da heteronomia; o direito subjectivo de personalidade diferentemente é disponível e situa-se no âmbito da autonomia privada. Naquilo que o direito de personalidade é objectivo, o titular não tem autonomia no seu exercício, não pode dele prescindir, não pode dispor dele; no que é

²⁰⁷ *Dicionário da Língua Portuguesa*, edição revista e Ampliada, Porto Editora, Porto, Março 2014, p. 1230.

²⁰⁸ Cabral de Moncada, *Lições de Direito Civil*, 4.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, 1995, p. 250.

²⁰⁹ Pedro Pais Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Outubro 2015, p. 33; José de Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2000, pp. 45 e ss.

apenas subjectivo, já o titular pode livremente tolerar as ofensas, prescindir da sua defesa ou mesmo dispor dele gratuitamente ou onerosamente”²¹⁰. Eis uma segunda distinção, assaz importante, na comparação entre personalidade jurídica e direito subjectivo. Os direitos de personalidade são pois, em regra, irrenunciáveis por estarem indissociados da pessoa humana, enquanto, que os direitos subjectivos, porque conferidos pela ordem jurídica, implicam a vontade e o interesse do seu titular para o seu exercício.

É no princípio do respeito da pessoa humana que se funda o princípio da dignidade da pessoa humana que dá corpo e substância aos direitos humanos, tal como é entendido nos tempos modernos.

É preciso, contudo, sublinhar que os direitos fundamentais se referem à atribuição de posições jurídicas pela Constituição, ou por ela reconhecidos, como o caso do direito à vida, posição igualmente sustentada por José de Melo Alexandrino²¹¹ e José Gomes Canotilho²¹². Oliveira Ascensão chama a atenção que o facto de os “direitos especiais de personalidade terem fundamento comum na protecção constitucional da personalidade não significa que a sua definição e regime estejam rigidamente constitucionalizados”²¹³, na medida em que o regime estabelecido no Código Civil não coincide com o regime previsto na Constituição. Lembra, ainda, que os direitos fundamentais vão mais além, ao atribuir direitos a organizações, que não são pessoas, e atribuem garantias aos direitos sociais, económicos e culturais, que não constituem direitos de personalidade, enquanto que no “centro do direito de personalidade deve

²¹⁰ Idem, pp. 35-40.

²¹¹ De acordo com Melo Alexandrino “... os direitos do homem vieram a ser objecto de duas grandes metamorfoses, acarretando as inerentes *mutações* quanto aos fundamentos, à titularidade e à natureza das novas realidades: (i) na primeira dessas metamorfoses, os direitos do homem foram transformados em *direitos constitucionais* da pessoa (de onde veio a emergir o conceito moderno de direitos fundamentais); (ii) na segunda, foram transformados em direitos internacionais da pessoa (de onde veio a emergir o conceito moderno de direitos humanos); num caso ocorreu um fenómeno de constitucionalização [...] no outro um fenómeno de internacionalização”, José de Melo Alexandrino, *A Natureza Variável dos Direitos Humanos: Uma Perspectiva da Dogmática jurídica*, in *Do Direito Natural e aos Direitos Humanos*, António Pedro Barbas Homem e Cláudio Brandão (Organizadores), Edições Almedina, Coimbra, Janeiro, 2015, pp. 120-121.

²¹² Por seu turno, Gomes Canotilho resume, desta forma, a sua posição: “... a positivação dos direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados naturais e inalienáveis do Indivíduo”. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, 2003, p. 377, apud, Melo Alexandrino, *Ibidem*.

²¹³ Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol I, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p. 83.

estar a defesa da pessoa humana”, tomada como sujeito, fundamento e fim do Direito, sem a qual esta “categoria seria supérflua”²¹⁴ e não na sua “individuação”²¹⁵.

No plano internacional, Oliveira Ascensão acredita “numa distorção dos direitos fundamentais”, pela “instrumentalização ao serviço de objectivos outros que nada têm que ver com a protecção da pessoa”, ao abandonar “a visão da pessoa que está na origem das Declarações de Direitos do Homem”²¹⁶. Tal critério de apreciação, por si só não sustenta a diferença de qualificação entre direitos fundamentais e direitos de personalidade face a argumentação de Diogo Campos, a propósito do exercício do direito de personalidade, que pretende demonstrar que também nessa esfera vigora a prevalência do “poder do mais forte”.²¹⁷

Como nota, e bem, Rabindranath Sousa, as soluções teoréticas têm de assentar em dados do ordenamento jurídico em análise, a fim de se encontrar a construção jurídica que melhor se ajuste²¹⁸, sem, no entanto, perder de vista que o direito tem, indubitavelmente, um fim prático que consiste em encontrar soluções normativas para situações da vida real, juridicamente relevantes num quadro coerente e compatível com a sociedade na qual se insere.²¹⁹

Sem a pretensão de encerrar, neste trabalho, a discussão em torno da eficácia jurídica e da efectividade social dos direitos humanos, da “vigência imediata dos direitos fundamentais nas relações *inter privatos*”²²⁰, ou da qualificação da natureza jurídica do direito geral de personalidade como direito subjectivo, como direito pessoal absoluto ou como direito fundamental materialmente constitucional, resulta claro que a intervenção

²¹⁴ José de Oliveira Ascensão, “Pessoa, Direitos Fundamentais e Direito da Personalidade”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vols I e II, Coimbra Editora, 2009, pp. 9 a 17.

²¹⁵ Desde os tempos primitivos que o conceito de individualismo era estranho às culturas da época por se entender que a pessoa, o sujeito, era determinada pelas situações concretas em que se integrava, ou ainda numa ordem universal, no cosmos. O Cristianismo, de base metafísica, colocou o homem, *persona*, no centro das questões filosóficas, éticas, jurídicas e sociais, dando substância e conteúdo ao conceito de personalidade jurídica. Diogo Leite de Campos, *NÓS – Estudos sobre o Direito das Pessoas*, Livraria Almedina, Coimbra, Março de 2004, pp. 13 a 21; 23 a 33 e 139.

²¹⁶ *Ibidem*

²¹⁷ De acordo com este autor, “qualquer direito de personalidade é considerado superior a qualquer outro. Basta que o que o invoca esteja em posição de vantagem, seja o mais forte. [...] O Direito, enquanto ética, justiça, abandona perante o direito/relação de poder, o direito do mais forte”, Diogo Leite de Campos, *NÓS, Estudos sobre o Direito das Pessoas*, Livraria Almedina, Coimbra, Março de 2004, pp 153 a 163.

²¹⁸ Rabindranath V. A. Capelo de Sousa, *O Direito Geral de Personalidade*, Wolters Kluwer Portugal sob a marca Coimbra Editora, 1.ª edição (Reimpressão), Lisboa, Janeiro 2011, p. 605.

²¹⁹ António Castanheira Neves, *Introdução ao Estudo e Direito*, Coimbra Editora, Coimbra, 1989-90, pp. 89 ss; João Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, editora Almedina, Coimbra, 2014, pp. 11 e ss e José Dias Marques, *Introdução ao estudo de direito*, Petrony, Lisboa, 1968, p. 26 e ss.

²²⁰ Claus-Wilhelm Canaris, *Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Edições Almedina, Agosto 2016, pp. 19 e ss.

do poder público, mormente do controlo da constitucionalidade, deve ser feita, quer no âmbito da protecção dos direitos fundamentais, quer na tutela das relações privadas relevantes para o direito, conferindo-lhe certeza e previsibilidade.^{221, 222}

Nasce daqui a questão de saber em que medida o legislador de direito privado está vinculado às disposições de direitos fundamentais, qual a natureza dessa vinculação e a sua eficácia no ordenamento jurídico em causa.

A este propósito, Claus-Wilhelm Canaris, na sua obra “Direitos Fundamentais e Direito Privado”, trouxe a lume em especial duas decisões. Uma delas foi proferida pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, em 1990, sobre o representante comercial, em que o referido Tribunal declarou a inconstitucionalidade do parágrafo 90º, n.º 2, 2.ª frase, do Código Comercial, por ofensa ao artigo 12.º, da Lei Fundamental. A outra refere-se à decisão de 1993, sobre fianças prestadas por familiares do devedor principal, de reduzido património.²²³ Esses acórdãos retratam, sem dúvida, a vinculação imediata do direito civil ao direito fundamental e dos seus efeitos jurídicos, em respeito ao princípio da hierarquia das normas jurídicas em que a norma constitucional se posiciona no topo, à qual as restantes normas ordinárias lhe são submissas, isto é, colocam-se num plano *sob* a Constituição, no sentido de uma *lex superior*²²⁴. Deste modo, o direito civil seria como que um “desenvolvimento extensional” do direito constitucional, através da tutela dos direitos de personalidade.

Muitas questões são levantadas em torno da relação entre direito constitucional e direito civil que, indubitavelmente, se reflecte na dificuldade de se posicionar ou tratar o direito da educação como ramo específico do direito público ou de direito privado. Por outro lado, como bem refere José de Oliveira Ascensão, “não existe equivalência entre

²²¹ Eugénio Facchini Neto, Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado, in Ingo Wolfgang Sarlet (Organizador), *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, pp. 48-53.

²²² A propósito da aplicação imediata dos direitos fundamentais ao direito civil, José Carlos Vieira de Andrade refere que “Admitir-se-ia que os sujeitos dos direitos fundamentais se auto-restringissem, desde que não fosse posto em causa o conteúdo essencial dos direitos: tal como se admite a restrição heterónoma pelo legislador, deveria aceitar-se a restrição autónoma e com os mesmos limites. Por sua vez, o princípio da igualdade valeria também para as relações entre particulares, mas não poderia prejudicar intoleravelmente a liberdade (por exemplo, a liberdade de testar ou de contratar)”. José Andrade, Os Direitos, Liberdades e garantias no âmbito das relações entre particulares, in Ingo Wolfgang Sarlet (Organizador), *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, pp. 271 e 279.

²²³ Claus-Wilhelm Canaris, *Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Edições Almedina, Coimbra, Agosto 2016, pp. 19 e 20.

²²⁴ Canaris chama a atenção para a distinção entre Constituição e lei e recorda que os direitos fundamentais são imanescentes ao direito ordinário, e que a Constituição em sentido material [...] hoje em dia também se revela na lei ordinária em sentido formal, *Idem*, pp. 27 e 129.

direitos fundamentais e direitos de personalidade”, merecendo uma abordagem distinta, conforme se lê a seguir: “A categoria básica em confronto com os direitos de personalidade é hoje a de direitos fundamentais, porque eles se referem às constituições políticas: As Constituições visam a posição do indivíduo face ao Estado enquanto que os direitos de personalidade atendem a emanções da personalidade humana em si, prévias valorativamente a preocupações de estruturação jurídica, sem desprimor da sua consagração constitucional”²²⁵.

3.3. Os Direitos e Deveres Fundamentais na República de Angola

Em Angola, os Direitos e Deveres Fundamentais estão consignados no Título II da *Constituição da República de Angola* do ano de 2010.

O Capítulo I trata dos princípios gerais (artigos 22.º a 29.º) e integra:

- a) O Princípio da Universalidade;
- b) O Princípio da Igualdade;
- c) O Princípio da Não Discriminação;
- d) O Princípio da Propriedade privada;
- e) O Princípio do Acesso ao Direito e à Tutela Jurisdicional Efectiva.

O Capítulo II (artigos 30º a 75.º) refere-se aos direitos liberdades e garantias, sendo que, na secção I (artigos 30º a 55.º), se integra o direito à vida, à integridade pessoal, à identidade, à privacidade e à intimidade, à inviolabilidade do domicílio, à inviolabilidade da correspondência e das comunicações, aos direitos subjacentes à família, casamento e filiação, o direito à liberdade física e à segurança pessoal, o direito de propriedade, requisição e expropriação, à livre iniciativa económica, ao ambiente, à liberdade de expressão e de informação, à liberdade de consciência, de religião e de culto, à propriedade intelectual, à liberdade de criação cultural e científica, liberdade de imprensa, de antena, de resposta e de réplica política, liberdade de residência, circulação e emigração, liberdade de reunião e de manifestação, liberdade de associação, liberdade de associação profissional e empresarial, liberdade sindical, à greve e à proibição do *lock out*, de participação na vida pública, ao acesso a cargos públicos, de sufrágio, liberdade de constituição de associações políticas e partidos políticos.

²²⁵ Oliveira Ascensão, *Direito Civil, Teoria Geral*, I Parte, As Pessoas, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2000, pp. 75 ss e 103 a106.

A secção II (artigos 5.º a 75.º) dispõe sobre a garantia dos direitos e liberdades fundamentais, nomeadamente a garantia geral do Estado, restrição de direitos, liberdades e garantias, limitação ou suspensão dos direitos, liberdades e garantias, a proibição de tortura e de tratamentos degradantes, os crimes hediondos e violentos, a irreversibilidade das amnistias, os direitos dos detidos e presos, privação de liberdade, aplicação da lei criminal, estabelecendo ainda os limites das penas e das medidas de segurança, garantias do processo criminal, o *habeas corpus* e o *habeas data*, a extradição e expulsão, direito ao asilo, direito a julgamento justo e conforme, direito de petição, denúncia, reclamação e queixa, direito de acção popular e, por fim, a responsabilidade do Estado e outras pessoas colectivas.

O Capítulo III, último sobre esta matéria, enuncia os direitos e deveres económicos, sociais e culturais (artigos 76.º a 88.º), como sendo o direito ao trabalho, saúde e protecção social, do consumidor, ao ensino, cultura e desporto, infância, juventude, terceira idade, cidadãos com deficiência, antigos combatentes e veteranos da Pátria, à habitação e à qualidade de vida, património histórico, cultural e artístico e dever de contribuição.

No que se refere a estes capítulos, encontramos grande similitude em termos estruturais com a *Constituição Portuguesa*, que apresenta os direitos, liberdades e garantias como “distintos, separados e precedentes dos direitos económicos, sociais e culturais”²²⁶, conforme se pode verificar dos respectivos quadros constitucionais implícitos nas suas Constituições.

Os Direitos, Liberdades e Garantias que nos são apresentados no capítulo II da Constituição de 2010 dizem respeito à essência natural da pessoa, sem os quais a sua dignidade é posta em causa e, por consequência, são invioláveis, imprescritíveis e inalienáveis. A sua expressão máxima é o direito à vida, prescrito no artigo 30º, e à

²²⁶ “Esta solução de sistemática constitucional corresponde à doutrina das democracias Ocidentais, em que se faz a respectiva distinção dogmática, uma vez que a estrutura interna, o objecto e a própria função dos “direitos, liberdades e garantias”, são diferentes da estrutura interna, do objecto e da função dos direitos económicos, sociais e culturais (...)” “(...) os direitos, liberdades e garantias” correspondem ao *reconhecimento* e à *garantia* de, por assim dizer, esferas de autonomia pessoal, inerentes à vida e à dignidade da pessoa humana e, portanto, anteriores ao Estado, dentro das quais (esferas de autonomia) cada pessoa vive, pensa, decide, escolhe e age livremente, por princípio, sem interferência do Estado, e até mesmo contra esta interferência;” (...) “A estrutura interna e a função dos direitos fundamentais (de liberdade), assim caracterizados contrastam tipicamente com a estrutura e a função imediata dos *direitos sociais*, que são *direitos positivos*, isto é, *direitos a prestação fácticas* da sociedade ou do Estado: direito a um rendimento mínimo, a cuidados de saúde, à segurança social, à habitação, ao emprego, ao ensino, etc.”, in Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, pp. 80-81.

integridade pessoal, prescrito no artigo 31.º, e independentes da vontade do Estado, enquanto os Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais, expressos no capítulo III, da Constituição de 2010, constituem-se por normas jurídicas ditadas pelo Estado e assumem-se como prestações positivas, tais como o direito ao trabalho, previsto no artigo 76.º, ou o direito à habitação e à qualidade de vida, conforme se encontra no artigo 85.º.

É um facto assente que os direitos fundamentais, tal como a ordem jurídica, constituem uma unidade²²⁷, contudo, nada obsta a que, de acordo com determinados critérios, se possam estabelecer classificações.

Consideramos interessante duas classificações relevantes para o nosso estudo, enunciadas pelo Professor Doutor Jorge Miranda: a primeira refere-se à dicotomia Direito de Agir/Direito de Exigir e a segunda a Direitos de Liberdade/Direitos Sociais.²²⁸

De acordo com esta distinção, o direito ao ensino seria classificado como um direito de exigir um comportamento positivo do Estado. Competirá, deste modo, ao Estado Angolano criar as condições de acesso e frequência ao ensino e, por vias disso, criar os mecanismos para que a obrigatoriedade e a gratuidade, enquanto unidade indestrutível, garantam a universalidade do ensino.

Mas, se o direito à educação constitui um direito de exigir, este é também um direito de agir, na medida em que exige do cidadão a sua acção, de modo a accionar esse direito que reclama. Será necessário que o cidadão interpele os órgãos públicos para que esse direito seja satisfeito. Tem de existir a vontade por parte do cidadão ou dos seus pais ou tutores e da prática do acto real e objectivo de concretizar esta vontade de estudar e de se instruir através dos meios colocados à sua disposição pelo Estado e de exigir a existência física ou real dos meios de que tem necessidade.

O direito à educação reconduz-se a um complexo de direitos e deveres recíprocos entre o Estado e os cidadãos: se ao Estado se exigiam deveres, como o da promoção de políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito, conforme

²²⁷ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008, p. 86; José Joaquim Gomes Canotilho, *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 95.

²²⁸ Idem, p. 90, o autor divide os direitos fundamentais em:

- a) Direitos de Agir, em que se inserem as liberdades em geral e os direitos que criam situações jurídicas e os direitos de defesa, em que se inserem o *habeas corpus* e as acções populares; e
- b) Direitos de Exigir, que consistem nos direitos de exigir prestações ou comportamentos positivos (quer sejam prestações jurídicas, v.g o acesso à justiça, quer sejam prestações materiais, como os Direitos Económicos, Sociais e Culturais) e o direito de exigir comportamentos negativos, v.g não haver tortura (...)

indicam a alínea g), a promoção da igualdade e de oportunidades entre os cidadãos, em conformidade com a alínea h), ambas do artigo 21.º, o artigo 28.º, n.º 1 e o artigo 79.º, o artigo 81.º, n.º 1, alínea a) e o artigo 83.º, n.º 4, todos da CRA; a organização e a estruturação do sistema educativo, conforme preconizam os artigos 2.º, 10º e 59.º, da LBSE, sem os quais se frustrariam as expectativas e os direitos dos cidadãos, a estes mesmos cidadãos competiria o dever de participação livre nos moldes previstos nos artigos 79.º e 81.º, da CRA.

O direito à educação, como os demais direitos sociais, compõe-se simultaneamente de uma vertente negativa, que se consubstancia no dever de não perturbar, em concreto, o exercício do direito do cidadão, impondo aos particulares, e até ao próprio Estado, limitações de intervenção e sanções. A *Constituição de Angola* é omissa em relação à falta de prestação ou à prestação defeituosa do dever de ensino. Tal já não acontece em relação a outros direitos sociais em que, por exemplo, é clara a proibição do despedimento sem justa causa, incorrendo a entidade empregadora na obrigação de indemnizar o trabalhador, conforme enuncia o artigo 76.º, n.º 4, em relação aos direitos do trabalhador, ou, ainda, o preconizado no artigo 78.º, números 2 e 3, no que se refere ao direito do consumidor ao estabelecer o ressarcimento por danos causados pela prestação de bens ou serviços nocivos à saúde ou à vida, e à proibição de todas as formas de publicidade oculta, indirecta ou enganosa.

3.4. Conceito e conteúdo do direito fundamental de instrução *versus* dever de aprender

Angola, ao aprovar a sua primeira Constituição, em Novembro de 1975, com a proclamação da independência em relação ao território português, declarou expressamente, no seu artigo 3.º, o combate enérgico ao analfabetismo e o obscurantismo e a promoção do desenvolvimento de uma educação ao serviço do Povo e de uma verdadeira cultura nacional, enriquecida pelas conquistas culturais revolucionárias dos outros povos.

Não se trata aqui de considerar o direito à educação, na República de Angola, como:

- Uma norma fundamental, por estar colocada no grau superior da Ordem Jurídica (artigo 13.º da Lei Constitucional, de 1975, e nas sucessivas revisões

constitucionais precedentes, até aos nossos dias – última revisão em 2010); e, como tal:

- Norma esta submetida a normas especiais de revisão e vinculativas do poder público, além de tutelada por um sistema de garantias, pela “fundamentalidade do interesse ou carência protegida”, de que nos fala Nina Ranieri²²⁹.

O que aqui se consagra é a afirmação de um dever do Estado de combater o analfabetismo e o obscurantismo. Não prescreve um direito individual do cidadão à educação e não reconhece, expressamente, a educação como um direito do homem.

Refere-se esta norma ao conteúdo da educação a ser ministrada nas instituições de ensino da República Popular de Angola, instituições estas pertencentes ao poder público, ao Estado, como: “promoção do desenvolvimento de uma educação ao serviço do Povo e de uma verdadeira cultura nacional, enriquecida pelas conquistas culturais revolucionárias dos outros povos”²³⁰. Em consequência, embora a norma constitucional prescreva o exercício de uma prestação positiva por parte do Estado, os titulares aparecem desprovidos dos meios para exigir essa mesma prestação.

²²⁹ O direito à educação, destarce, inserido no nicho dos direitos fundamentais, apresenta-se revestido das qualidades que a este são próprias. Estes caracteres, aliás, consagram a postura dos direitos fundamentais como elementos da essência de uma Constituição. Já proclamava a *Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 26 de Agosto de 1789, que preconizava no seu artigo 16.º: “Toda a sociedade em que a garantia dos direitos não estiver assegurada [...] não tem Constituição”, revelando, como anota Robert Alexy:

- A natureza de *direitos morais*, porquanto contam com a “universalidade” na sua estrutura, assumindo a postura de direitos contra todos;
- A qualidade de direitos preferenciais, porquanto fundamentam, exactamente, o direito dos homens à sua tutela pelo Direito Positivo;
- A “fundamentalidade do interesse ou carência protegida” que exige e implica na “necessidade de respeito, sua protecção ou o seu fomento pelo Direito” (“Direitos Fundamentais in Estado Constitucional Democrático” *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v.16, 199, p.203) in Nina Beatriz Stocco Ranieri (Coord.), *Direito à Educação, Aspectos Constitucionais*, EDUSP, São Paulo, 2009 – Fundamentalidade do direito à educação – Monica Herman S. Caggiano – p. 17 e ss.

²³⁰ Designa-se por constitucionalização a incorporação de direitos subjectivos do Homem em normas formalmente básicas, subtraindo-se o seu reconhecimento e garantia à disponibilidade do legislador ordinário (Stourz). A constitucionalização tem como consequência mais notória a protecção dos direitos fundamentais mediante controlo jurisdicional da constitucionalidade dos actos normativos reguladores destes direitos. Por isso, e para isso, os direitos fundamentais devem ser compreendidos, interpretados e aplicados como *normas jurídicas vinculativas* e não como trechos ostentórios ao jeito das grandes “declarações de direitos” – in “Constitucionalização”, ponto 2, do cap. 1 – Constitucionalização e Fundamentalidade – José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 378.

A categoria de “fundamentalidade” (Alexy) aponta para a especial dignidade de protecção dos direitos num sentido formal e num sentido material.

O direito à educação surge, nesse âmbito, mais como uma declaração de princípios do que como um direito subjectivo efectivo.²³¹

A *Declaração Mundial sobre a Educação para Todos*, aprovada pela Conferência Mundial sobre a Educação para Todos: “Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem” realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de Março de 1990, definiu dez objectivos a atingir pelos Estados Parte no que concerne à educação básica:

- Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem;
- Expansão do enfoque;
- Universalização do acesso à educação e promoção da equidade;
- Concentração da atenção na aprendizagem;
- Ampliação dos meios e do raio de acção da educação básica;
- Propiciamento de um ambiente adequado à aprendizagem;
- Fortalecimento das alianças;
- Desenvolvimento de uma política contextualizada de apoio;
- Mobilização de recursos;
- Fortalecimento da solidariedade Internacional.

O direito à educação surge-nos, não como uma prerrogativa inerente à qualidade humana²³², mas pela assumpção das normas de Direito Internacional, que a Constituição da República de Angola de 2010, no artigo 13.º, consagra, acolhe, recebe e integra no seu ordenamento jurídico, nomeadamente os Tratados e Acordos Internacionais aprovados ou ratificados. Deste modo, o respeito e a garantia da efectivação do direito à educação

²³¹ É opinião generalizada que “A trajectória histórica da doutrina dos Direitos Humanos é indicador preciso da clara preocupação do Homem – ou dos mais conscientes dos homens – com a sua instrução. Já desde a edição da declaração francesa de 1789, avulta a ideia da impositiva necessidade de se assegurar o acesso à educação e aos meios direccionados na emancipação intelectual e política do ser humano, integrante da comunidade social.” No seu preâmbulo emerge evidente a hostilidade em relação à ignorância, registando-se neste documento, já nas suas primeiras linhas: “que a ignorância, o esquecimento e o desprezo pelos direitos humanos são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos” (in *Textos Básicos sobre Derechos Humanos*, Madrid, Universidad Complutense, 1973, p. 87).

²³² De acordo com Mário Pinto: “As prestações dos direitos sociais são condições materiais ou sociais, constituídas por bens ou serviços, exteriores mas necessários para que as *autonomias* ou *liberdades pessoais fundamentais* possam ser efectivamente exercitadas, em igualdade de oportunidades, por todos e cada um. Neste sentido, os chamados direitos sociais não são *autonomias pessoais*, como os direitos de liberdade; de certo modo pressupõem o inverso, isto é, *dependências pessoais*, por isso mesmo originando expectativas jurídicas, “pretensões jurídicas” ou direitos “*prima facie*”, cujo objecto são prestações ou serviços sociais a satisfazer por outrem, a Sociedade Civil ou o Estado”. – Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 82.

estariam assegurados, conforme dispõe o artigo 2.º, n.º 2, da lei matriz, que, deste modo, materializa o princípio *in dubio pro libertate* e o “princípio da presunção da conformidade dos direitos fundamentais com o direito internacional dos direitos humanos, o qual implica uma interpretação harmonizadora das normas constitucionais e jurídico-internacionais consagradoras dos direitos humanos, o que supõe a obrigatoriedade, por parte dos operadores jurídicos nacionais”, por serem “dotados de aplicabilidade directa quando da resolução de questões de direito constitucional”, a que o direito à educação integra.²³³, ²³⁴ Mesmo assim, tais normas de direito internacional estão sujeitas a fiscalização da constitucionalidade²³⁵, contrariando a teoria da superioridade do direito internacional prosseguida por Galvão Teles.²³⁶

Apesar das inúmeras possibilidades teóricas que se nos apresentam, é certo, por incontestável, que a interpretação dos direitos fundamentais²³⁷ deve ser feita de acordo com a Constituição, assim como qualquer norma jurídica o deve ser, de acordo com o que dispõe o artigo 9.º do Código Civil e tendo em vista a harmonização do sistema jurídico. E porque estes direitos estão na base do Estado e das relações entre o Estado e os cidadãos, a sua compreensão é decisiva para se perceber acerca do Estado e de toda a vida jurídica, senão até política. Daí que a teoria interpretativa não deve ser arbitrária, não se desviando quer da letra constitucional, quer dos diplomas avulsos que a suportam e complementam, quer do conteúdo dos instrumentos internacionais que a conformam.

²³³ Yuval Shany, “How Supreme is the Supreme Law of the Land? Comparative Analysis of the Influence of International Human Rights Treaties Upon the Interpretation of Constitutional Texts by Domestic Courts”, 31 Brooklyn Journal of international Law, 2006, 314 ss, apud Jónatas Machado e outros, *Direito Constitucional Angolano*, 2.ª edição Coimbra Editora, Coimbra, Janeiro 2013, pp. 176 e 177.

²³⁴ Jónatas Machado e outros, *Direito Constitucional Angolano*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Janeiro 2013, pp. 177. Acrescentam, ainda, os autores que “este entendimento (da recepção da norma de direito internacional no direito nacional) não implica a total permeabilidade territorial e constitucional da soberania estatal, de acordo com o universalismo sem fronteiras, antes acolhe e considera as dimensões pré-, supra- e trans-estaduais inerentes aos direitos humanos”.

²³⁵ Albino de Azevedo Soares, *Lições de Direito Internacional Público*, 4.ª edição, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 1996, pp. 100-101.

²³⁶ Cfr. Acórdãos do STA, citados por Galvão Telles, em *Eficácia dos Tratados na Ordem Jurídica Portuguesa*, p. 55, nota 53, e pp. 107-109 e nota 1034, apud Albino de Azevedo Soares, *Lições de Direito Internacional Público*, 4.ª edição, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 1996, pp. 97-101.

²³⁷ Como nos ensina o Professor Doutor Pedro Barbas Homem, a “norma legal comanda que a interpretação deve reconstituir o pensamento legislativo a partir dos textos, tendo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que foi elaborada e as condições em que é aplicada, e que na fixação do sentido e alcance da lei o intérprete deve presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o pensamento em termos adequados. Mas esta reconstituição do pensamento legislativo deve ter presente as ideias de Direito e de Justiça, em especial aquelas que se encontram acolhidas na Lei Constitucional e nos textos do Direito Internacional vinculativos do Estado”. Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo].

A Constituição de Angola, ao aderir à *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e ao prescrever, no artigo 26.º, que os direitos fundamentais nela inseridos não afastam outros direitos que, embora não expressamente tipificados, façam parte dos direitos proclamados e das leis e regulamentos de Direito Internacional, assumiu inteiramente a integração das suas normas jurídicas no seu ordenamento jurídico, uma vez que não o fez com reservas, nomeadamente a do artigo 26.º, que enuncia que “Toda a pessoa tem direito à educação...” e que essa educação deve “visar a plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais”.

No mesmo sentido, a *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*, também chamada como “Carta de Banjul”, adoptada pela Organização da União Africana (OUA), em Nairobi (1981), dispõe no artigo 17.º, n.º 1, que “Todas as pessoas têm direito à educação”, enquanto o artigo 13.º, n.º 2, afirma que “Todos os cidadãos têm igualmente direito de usar bens e serviços públicos em estrita igualdade de todos perante a lei”.

Este preceito da Constituição (Artigo 26.º) sujeitou também, de modo expresse e inequívoco, que a interpretação dos preceitos constitucionais e legais fosse feita de acordo com a Constituição e outros instrumentos internacionais, nomeadamente da já citada *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948), da *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos* e demais instrumentos jurídicos internacionais ratificados, tais como a *Declaração Mundial sobre a Educação para Todos* e o *Plano de Acção para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem (II)*, também chamada de *Declaração de Jomtien* (1990), e ainda a *Declaração de Salamanca*, sobre a Igualdade de Oportunidades para as Pessoas com Deficiência, datada de 1994, só para citar alguns exemplos. Destarte, a Constituição da República de Angola consagra, por via da integração das normas de Direito Internacional, o direito à educação²³⁸.

Assim, o indivíduo, à luz da Constituição de Angola, pode livremente exigir do Estado a satisfação do seu direito a frequentar uma escola. Contudo, o direito à educação como um direito social reclama do Estado uma determinada conduta, no caso, uma prestação positiva, sem a qual o indivíduo não poderá satisfazer a sua pretensão de ter acesso à educação.

²³⁸ “A compreensão do conteúdo do direito à educação não pode ser dissociado de uma perspectiva teleológica, expressa nos textos internacionais. A educação visa a expansão da personalidade humana, o respeito dos direitos do homem e liberdades fundamentais, a compreensão e a tolerância entre as nações e grupos raciais ou religiosos” Pedro Barbas HOMEM, Pedro, “Direitos e Deveres Fundamentais de Pais, Professores e Alunos perante a Autonomia das Escolas” in *Revista Educação e Direito*, nº 1, 1.º Semestre, 1999, p. 112.

É neste sentido que devem ser interpretadas as normas do artigo 21.º da Constituição, que impõem ao Estado a promoção de políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito em termos a definir; do artigo 79.º “Direito ao Ensino, cultura e desporto”, a obrigação da promoção de acesso de todos à alfabetização e ao ensino, do artigo 80º, sobre a protecção à infância, cobrando da família, em primeira linha o dever-poder de assegurar a “ampla protecção” de todas as crianças, sem discriminação, ao que se segue a sociedade e, por fim, ao Estado, do artigo 81.º sobre a protecção à juventude, conferindo a estes destinatários protecção especial para efectivação dos seus direitos sociais de ensino e de formação profissional e do artigo 83.º sobre a protecção especial à pessoa portadora de deficiência, conferindo-lhes o gozo do exercício pleno de todos os direitos consagrados nesse magno texto, e de protecção especial.

O direito à instrução, decorrente do direito à educação, tem como corolário o dever de aprender. Não só ao poder público compete uma prestação positiva, também da parte do beneficiário dessa acção, o outro sujeito da relação, se obriga a cumprir com os objectivos dessa formação. Incide, pois, sobre o indivíduo, não só o direito de acesso e frequência às aulas, mas também, e sobretudo, o dever de aprender as matérias que lhe são ministradas, principalmente naquelas instituições de ensino sujeitas à obrigatoriedade e à gratuitidade do ensino, definidos nos termos do artigo 11.º, n.º 2, da LBSEE, nomeadamente nas instituições de ensino públicas.

A restrição da gratuitidade do ensino às instituições de ensino público, previsto na LBSEE, constitui um retrocesso em termos de acesso no direito à educação e fere o princípio da universalidade, segundo o qual “todos os indivíduos têm iguais direitos no acesso, frequência e no sucesso escolar”, prescritos no artigo 9.º, dessa Lei, porque discrimina os alunos que nas condições de Angola são “obrigados” a recorrer ao ensino privado por falta de vagas no ensino público. Situação esta que não era observada no âmbito da lei anterior, a LBSE, em que a obrigatoriedade e a gratuitidade se estendiam a todos, independentemente de frequentarem o ensino público ou o privado, conforme ditames do artigo 7.º, dessa lei.

Tal situação poderá ser sanada com o alargamento da rede escolar pública de modo a atingir-se a universalidade do ensino, e em que o ensino privado seria uma verdadeira opção, de acordo com o melhor interesse dos pais na escolha da educação a dar aos seus filhos.

Por outro lado, do cumprimento do dever de aprender depende o sucesso escolar individual e colectivo, correspondente ao direito de serem ministrados conhecimentos de elevados padrões científicos, técnicos tecnológicos e culturais”, satisfazendo ao pretendido no artigo 14.º da LBSEE, por professores com igual perfil e os meios adequados.

O direito à instrução coloca, em cada um dos lados da relação jurídica, sujeitos com direitos e deveres distintos numa relação de imparidade: por um lado, encontra-se o Estado, pessoa jurídica que tem o poder de regulamentação, supervisão, fiscalização, controlo e avaliação do sistema educativo, no seu todo, e também do aluno; do outro, encontra-se o indivíduo que deverá submeter-se às normas de acesso, frequência e avaliação prescritas por aquele, sem poder real de este as alterar. Existe uma relação de supra-infra ordenação, de sujeição às normas prescritas e, nesse contexto, não existe igualdade entre os sujeitos, nem um acordo negociado nos termos entendidos pelo artigo 232.º do CC: acordo sobre as cláusulas de acesso, frequência e avaliação. A igualdade consiste no dever de ambos os sujeitos cumprirem com a prescrição da lei, sob pena de responsabilidade civil.

O poder público não se relaciona com os particulares numa situação de paridade, mas investido de autoridade, através de órgãos, que exprimem a vontade estatal e cuja actividade se processa através de serviços: a Administração Pública. Compete ao Estado aferir do mérito do direito reclamado pelo particular. É esta situação a que Marcello Caetano chama de “definição de situações jurídicas da pessoa cujo órgão se pronunciou ou de outra que com ela está, ou pretende estar, em relação administrativa”²³⁹.

Entre o Estado e o particular estabelecer-se-á uma relação administrativa, fundada num contrato administrativo. Este deverá ter as características gerais do contrato civil, nomeadamente, a manifestação de vontade, a bilateralidade ou a plurilateralidade e realização de um objectivo comum, mas não a mesma capacidade das partes para regular, modificar ou extinguir as relações compostas entre si. Para ser considerado um contrato administrativo e integrar o direito administrativo deverá ter um *quid* que o diferencia do direito comum, este elemento de diferenciação é, precisamente, o poder de intervenção, que reveste a autoridade pública.

²³⁹ Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, reimpressão da edição Brasileira de 1977, 3.ª Reimpressão Portuguesa, Edições Almedina, Coimbra, Dezembro 2010, p. 105.

A especificidade dessa relação jurídica consiste no facto de um dos sujeitos estar investido do poder de *imperium*, o que se revela incompatível com a noção de contrato, por ser difícil dissociar o Estado-Administração da entidade soberana, a que Marcello Caetano denominou de “Estado-global”²⁴⁰.

Na doutrina duas correntes opostas sobressaem:

- a) A tese Negativista;
- b) A tese do Contrato Específico do Direito Público.

A primeira, a tese negativista, não concebe a compatibilidade da figura do contrato com a essência do Direito Público, em que o Estado se situa, pela impossibilidade deste poder desonerar-se da sua autoridade. Tal coloca-o numa posição de superioridade em relação ao particular, que se traduz “em imposições unilaterais no decurso da execução do pseudocontrato”, o que perverteria a essência do próprio contrato, ou seja, a igualdade jurídica dos contraentes. Em sentido contrário, a tese do Contrato Específico do Direito Público sustenta a compatibilidade da figura do contrato com a disciplina do Direito Público, mas afastada da noção proposta pelo direito privado. Esta corrente doutrinária reconhece a supremacia do Estado sobre o particular, admite a submissão do particular à vontade do Estado “numa relação de subordinação”, sem afastar a existência de um acordo, em que o Estado se obriga a prestar apoio e protecção jurídica e em, alguns casos, remuneração. Os seguidores dessa doutrina defendem que, embora “a relação jurídica estabelecida entre o Estado (entidade pública) e o particular (ente privado), trata-se de criar uma relação de subordinação cuja sequência depende da vontade preponderante de um dos sujeitos, o qual pode modificar substancialmente o respectivo objecto, e não uma relação de cooperação, como característica do contrato privado”²⁴¹.

Uma terceira via é defendida por Marcelo Caetano, como crítica às duas alternativas já enunciadas, invocando que nenhuma das teses apresentadas se afastava, de facto, do conteúdo do direito privado e apresenta as seguintes razões:

- a) O Estado-Administração desenvolve a sua actividade “derivada” do Estado-Global, que detém a soberania e nos termos por este limitados e regulados;
- b) O Estado-Administração, ao constituir-se em órgão do Estado-Global, está sujeito, tal como o sujeito privado, às normas impostas pelo Estado-Global,

²⁴⁰ Idem, p. 179.

²⁴¹ Idem, pp. 178 e 179.

colocando os titulares em situação de compromisso do cumprimento das obrigações, das quais derivam direitos imodificáveis por leis futuras, salvo exceções;

- c) As vontades tanto podem ser vinculadas por contratos, como por actos unilaterais da autoridade pública;
- d) No estabelecimento do contrato entre o Estado e o particular, este não se torna efectivo enquanto não se verificar o mútuo consenso entre as partes, não existindo nesse contexto uma “submissão” do particular ao Estado. Resulta daí um acordo livre sobre um objecto determinado.

Sendo assim, o contrato celebrado pela administração integra-se no género a que pertence o contrato civil e define os mesmos elementos essenciais: a capacidade dos contraentes, mútuo consenso, objecto possível. “Não deve haver confusão entre a determinação do objecto com a prévia fixação da quantidade e das modalidades das prestações em que se resolverão as obrigações contraídas”. A inserção dessas relações (públicas e privadas) no âmbito do direito administrativo justificar-se-á “pela circunstância de por ele (direito administrativo) ser associada a uma relação duradoura”²⁴² e no prosseguimento de um interesse público.

Tais características encontram-se no contrato celebrado entre o Estado e os pais e encarregados de educação, ou mesmo entre o Estado e o aluno, cujo objecto é o de ministrar o ensino, sujeito a normas estabelecidas pelo Estado, em leis e regulamentos, de cumprimento obrigatório para ambos os sujeitos. Ao Estado competirá prestar um serviço público universal e de qualidade e ao particular o dever de frequentar as aulas e de assimilar as matérias ministradas de modo a atingir-se os objectivos gerais da educação e ensino.

Modernamente, a administração pública do Estado conhece nova configuração determinada pelo declínio do Estado-Providência e da relegação aos privados de algumas tarefas, que tradicionalmente eram do seu âmbito de acção (nomeadamente de actividades de produção de bens e serviços, sem as desqualificar como de “interesse comum”), o que obrigou à necessidade de regulamentação face à intervenção dos privados e à criação de novas estruturas organizativas que respondessem às novas funções do Estado, nascendo desta forma o “Estado Regulador”. “A característica

²⁴² Idem, pp. 175 e ss

específica destas estruturas organizatórias reside na isenção de sujeição aos poderes hierárquicos, de superintendência e de tutela do governo, pelo que consubstanciam um sector da Administração Pública que actua com independência em relação aos órgãos de direcção política do Estado por forma a garantir a observância do princípio da imparcialidade da Administração pública no exercício das tarefas de regulação”²⁴³. a que a doutrina chama de “administração independente”²⁴⁴. Esta figura (qualificada como excepcional por eminentes tratadistas do direito administrativo, como Diogo Freitas do Amaral²⁴⁵) surge nos Estados Unidos da América como uma “opção político-institucional, determinada pela convicção do legislador, segundo a qual as *independent agencies* consubstanciariam um modo mais adequado de assegurar o cumprimento basilar da actividade da Administração pública norte americana: princípio do *due process of law*”²⁴⁶.

Sem a pretensão de nos embrenharmos na dogmática dos conceitos de administração (que hoje enformam os ordenamentos jurídicos), interessa sublinhar que, no que se refere à administração da concretização do direito à educação no sector público, como de resto noutros sectores de administração directa do Estado, é levada a cabo directamente pelos serviços do Estado, sob a direcção do Governo, em forma de pirâmide e pelo relacionamento hierarquizado (administração directa).

A administração directa do Estado caracteriza-se pelo seguinte:

- a) Unicidade, o Estado é a única espécie do género;
- b) Carácter originário, integra a essência do Estado;
- c) Multiplicidade de atribuições, o Estado é uma pessoa jurídica de fins múltiplos;
- d) Unicidade da personalidade jurídica do Estado;
- e) Instrumentalidade, por constituir um instrumento de desempenho dos fins do Estado e, por isso, a ela subordinada;

²⁴³ José Lucas Cardoso, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição, Contributo para o Estudo da Gênese, Caracterização e Enquadramento Constitucional da Administração Independente*, Coimbra Editora, Coimbra, Outubro, 2002 pp. 41 e ss.

²⁴⁴ Ibidem

²⁴⁵ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol I, 2ª edição, 6.ª reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, Abril 2002, pp. 121e ss.

²⁴⁶ José Lucas Cardoso, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002 p. 47.

- f) Estrutura hierarquizada num conjunto de órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico, que confere ao superior o poder de direcção e ao subalterno o dever de obediência.

Apesar da construção dogmática do direito administrativo se basear numa evolução do conceito de administração do Estado, não abre mão do seu poder de autoridade. Investido no seu poder de *imperium*, prossegue um interesse público, legalmente estabelecido, chamando a si a tarefa de garantir a todos o direito à educação e a outros direitos sociais. O intervencionismo do Estado na economia e a acção cultural e social do Estado caracterizam a administração pública nos nossos dias. Por esta última razão, o Estado actual é também chamado de Estado-Providência.²⁴⁷

As relações que se estabelecem entre a Administração e os particulares denominam-se relações jurídicas administrativas externas ou interpessoais e, por conseguinte, são reguladas no âmbito do direito administrativo, obrigando-se a administração a actuar em conformidade com os princípios gerais da administração pública, em que subjaz “uma intenção normativa de protecção de um bem jurídico de determinado particular” ou da imposição de deveres e, por vezes, ónus administrativos, cabendo ao particular o direito de impugnação administrativa, através de reclamações, recursos hierárquicos ou o direito de acesso aos tribunais, no caso de ver preteridos os seus interesses legalmente protegidos – direito de acção. Isto é, modernamente, o Estado exerce a sua autoridade pública, por um lado, e a protecção da esfera jurídica dos particulares, por outro.²⁴⁸

De acordo com as normas Constitucionais e com as normas de Direito Internacional vinculativas ao Estado, podemos atribuir ao direito à educação em Angola o seguinte conteúdo:

- Ensino primário gratuito: O artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, vem reafirmar a gratuitidade no ensino primário, já antes consignada no artigo 7.º da Lei 13/01, Lei de Bases do Sistema de Educação²⁴⁹, restringindo-a ao ensino público, no artigo 3.º, alínea b), do Decreto Presidencial n.º 16/11, que aprova o Estatuto do Subsistema do Ensino Geral e artigo 3.º, alínea a), do

²⁴⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol I, 2ª edição, 6.ª reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, Abril, 2002, p. 81 e ss.

²⁴⁸ Idem, pp. 143 e ss.

²⁴⁹ Lei n.º 13/01 de 31 de Dezembro, Lei de Bases do Sistema de Educação, revogada pela Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, publicada no *Diário da República* n.º 170, I Série, de 7 de Outubro de 2016.

Decreto Presidencial n.º 17/11, que aprova o Estatuto do Subsistema do Ensino de Adultos;

- Ensino Primário Obrigatório: contrariamente ao estabelecido no artigo 8.º da Lei 13/01, em que a obrigatoriedade de frequência era reservada aos indivíduos que já se encontram inseridos no sistema de educação, como condicionante de acesso ao nível seguinte, a nova lei – artigo 12.º da Lei n.º 17/16 – vem estabelecer a obrigatoriedade do ensino, desde a classe de iniciação até ao I Ciclo do Ensino Secundário;
- Ensino Primário Universal, como garante da igualdade e a proibição de discriminação no acesso, frequência e sucesso escolares, nos termos do artigo 9.º e de participação no processo de ensino aprendizagem, conforme o artigo 10.º, ambos da LBSEE;
- Ensino de Qualidade, pela obrigatoriedade da observância de elevados padrões de desempenho e promoção do sucesso escolar, conforme dita o artigo 14.º da LBSEE.

Os direitos sociais, enquanto direitos de prestação positiva do Estado, estão condicionados à possibilidade de criação de condições para a sua efectivação, isto é, estão submetidos à “reserva do possível”.

O direito à educação em Angola, cujo objectivo central é o de “promover o desenvolvimento da consciência pessoal e social dos indivíduos, em geral, e da jovem geração, em particular, o respeito [...] pela dignidade humana, pela tolerância e cultura de paz, aos outros indivíduos, pela promoção e respeito à vida, à liberdade e à integridade pessoal”, consignado no artigo 4.º da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, abandonou a doutrina segundo a qual o direito à educação constitui um direito comunitário, próprio das teorias social-democratas e, quiçá, socialistas, consignado artigo 4.º da LBSE, e passou a consagrar uma doutrina mista, ao conceder maior relevância ao eu individual, à personalidade jurídica, sem contudo afastar a inserção da pessoa integrada no seu meio social.

3.5. Evolução Histórico-Constitucional do Direito à Educação na República de Angola

O objectivo deste capítulo é o de fazer um estudo da evolução do direito à educação em Angola, desde a implantação da 1.^a República, que adveio da proclamação da sua independência, a 11 de Novembro de 1975, e da aprovação da 1.^a Lei Constitucional, por aclamação pelo Movimento Popular de Libertação de Angola – MPLA, passando pela constituição da primeira Assembleia Nacional, denominada por “Conselho da Revolução”, no ano de 1980, até à Constituição de 2010.

Pelas características que o direito à educação em Angola assume, considera-se pertinente, para esta pesquisa, demarcar os conceitos e classificações doutrinárias da educação como direito humano e como direito fundamental, enquanto institutos jurídicos distintos.

A análise do direito à educação será feita, quer no que se refere ao tratamento constitucional e legal desse direito, quer pela recepção das normas de Direito Internacional, ditadas pela própria Constituição, através da ratificação de Tratados, Acordos e Convenções, e ainda pela prática corrente (*praxis*).

3.5.1. O Direito à Educação na Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1975

O Estado Angolano nasce de uma luta armada contra o colonialismo Português, cuja duração oficial se fixou em 14 anos (de 1961 a 1975).

Nascido de uma guerra de guerrilha, no Estado emergente, o envolvimento da população era um facto. Foi também uma constatação inegável que a maioria da população era analfabeta, o que constituiu a necessidade de dotar quer os soldados, quer a população das áreas “libertadas”, de conhecimentos para entenderem as razões da luta, da identificação das forças inimigas da Nação e de prepará-las para assumirem os destinos do País.

Os movimentos de libertação prometiam o fim do jugo colonial e o começo de uma vida de dignidade e de auto-determinação.

Com o apoio dos, então, denominados “Países Socialistas”, construíram-se as ideias sobre direitos humanos, nomeadamente do direito à educação e à instrução, os quais eram negados à maioria dos angolanos pelos detentores do regime colonial. Desse modo, o direito à igualdade entre as raças, sexo, etnias e religião e as liberdades civis e

políticas foram as bandeiras dos movimentos de libertação nacional para arregimentar a população e fortificar o sentimento de independência.

Desde a Independência, em Novembro de 1975, o Estado Angolano concedeu especial relevo à educação, *maxime* à alfabetização, visto a República nascente contar com cerca de 70% de analfabetos, entre crianças, jovens e adultos.

A situação socioeconómica prevalecente na época exigia que se abrissem as portas para que o País pudesse progredir. Este objectivo foi sendo materializado através da educação, incentivando as classes trabalhadoras para que acessem às escolas. Assim sendo, três tarefas se impunham:

- Libertação do povo angolano dos vestígios do sistema colonial e da agressão do imperialismo;
- Construção de um País próspero;
- Construção de um Estado Democrático completamente livre da exploração do Homem pelo Homem.

Deste modo, a *Lei Constitucional da República Popular de Angola* estabeleceu como princípio fundamental primordial, no artigo 1.º, “a total libertação do Povo Angolano dos vestígios do colonialismo e da dominação e agressão do imperialismo e a construção de um País próspero e democrático, completamente livre de qualquer forma de exploração do Homem pelo Homem, materializando a inspiração das massas populares”, cujo alcance seria indissociável do “combate enérgico do analfabetismo e do obscurantismo”²⁵⁰.

Competiria ao Estado nascente a promoção do “desenvolvimento de uma educação ao serviço do Povo”, conforme acrescenta o artigo 13.º desse postulado fundamental.

A libertação do Povo Angolano dos vestígios do colonialismo implicava que, aos cidadãos, fosse concedido o direito de aprender a ler e a escrever, de frequentar a escola e que as escolas existentes fossem convertidas em verdadeiras casas do saber, que promovessem o desenvolvimento e a elevação da dignidade do Homem e que

²⁵⁰ Título I, “Princípios Fundamentais” – Lei Constitucional da República Popular de Angola, aprovada pelo Comité Central do Movimento Popular de Libertação de Angola, a 10 de Novembro de 1975, inserta no *Diário da República* n.º 1, 1ª Série, de 11 de Novembro de 1975 – aprovada por Aclamação pelo Comité Central do Movimento Popular de Libertação de Angola, aos 10 de Novembro de 1975, com entrada em vigor às zero horas do dia 11 de Novembro de 1975, publicada no *Diário da República*, n.º 1, 1.ª Série, de 11 de Novembro de 1975.

correspondessem aos anseios da construção de uma sociedade próspera e livre do obscurantismo. O direito à educação seria a condição essencial, o pressuposto básico para que o Estado nascente fosse capaz de concretizar os seus ideais. O artigo 13.^o dispõe nesse sentido, conforme ficou dito.

O Estado Angolano comprometeu-se expressamente a agir, concomitantemente, no âmbito do Direito Internacional e trouxe para o ordenamento jurídico Angolano, como bens invioláveis, por serem constitucionalmente protegidos, o respeito pela dignidade humana e o livre desenvolvimento da personalidade, como nos indica o artigo 14.^o.

A primeira Constituição da República Popular de Angola, composta por 60 artigos, não foi particularmente exaustiva no que se refere à enunciação dos direitos e deveres fundamentais, nem sequer faz a distinção entre estes e as liberdades fundamentais dos cidadãos, embora se refira expressamente à garantia das liberdades individuais, no artigo 24.^o, e à liberdade de crença, no artigo 25.^o.

A sistematização foi pobre e parca na definição dos conceitos e conteúdos dos direitos, deveres, liberdades e tutela jurídica, além de que ainda pecou pela indiferenciação dos direitos económicos e sociais, ignorando a estrutura própria de cada uma destas realidades jurídicas, na medida em que os direitos fundamentais de liberdade exigem prestações positivas e protecções jurídicas e os direitos sociais exigem prestações fácticas da Sociedade ou do Estado, inserindo-se o direito à educação nesta última categoria²⁵¹.

Importa frisar que o facto de a “República Popular de Angola respeitar e aplicar os princípios da Carta da Organização das Nações Unidas e da Carta da Organização da Unidade Africana”, imposta pelo artigo 14.^o, abriu por um lado um leque de possibilidades de aplicação dos direitos humanos no ordenamento jurídico do Estado nascente.

²⁵¹ Como afirma Mário Pinto, “os direitos fundamentais de liberdade exigem do Estado prestações positivas de regulação protectora e de procedimentos institucionais e técnicos adequados – digamos de protecções jurídicas, por terem natureza jurídica ou técnico-jurídica”. Assim se compreende melhor a expressão: “direitos, liberdades e garantias”.

“A estrutura interna e a função dos direitos fundamentais de liberdade, assim caracterizados, contrastam tipicamente com a estrutura e a função imediata dos direitos sociais, que são direitos positivos, isto é, direitos a prestações fácticas da Sociedade ou do Estado.” In Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 81, e, ainda, José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2004, pp. 97 e ss.

Por outro lado, o Estado Angolano declarou expressamente “o respeito e a protecção da pessoa e da dignidade humanas e o direito de todo o cidadão ao livre desenvolvimento da sua personalidade, impondo como limite o respeito devido aos direitos dos outros cidadãos e dos superiores interesses do Povo Angolano”, no Artigo 17.⁹²⁵², que, como advoga o Professor Doutor Jorge Miranda, ao enunciar e proteger a dignidade da pessoa humana na Constituição, a “ordem jurídica considera-a irredutível, insubstituível e irrepetível.”²⁵³

A Constituição consagrou o Princípio da Universalidade, no artigo 18.º, ao afirmar a igualdade do gozo de direitos e a sujeição às mesmas obrigações legais de todos os cidadãos “sem distinção da sua cor, raça, etnia, sexo, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, condição económica ou social”, o que significa dizer que, perante a Lei, todos os cidadãos, sem discriminação, estão investidos dos mesmos direitos e deveres, consagrando, por arrasto, o Princípio da Igualdade, plasmado nessa mesma norma. Ambos os Princípios são irredutíveis. É impensável a sua existência autónoma. Por outras palavras, um não existe sem o outro²⁵⁴.

A tutela desses direitos está assegurada pelo disposto na segunda parte do artigo 18.⁹²⁵⁵ e efectivada através do Tribunal²⁵⁶. A tutela jurisdicional que o Estado prescreve para os direitos e deveres fundamentais, em geral, aproveita especificamente os direitos sociais.

As normas atrás citadas foram, sem sombra de dúvida, inspiradas na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, influenciada pela Revolução Francesa. Aliás, esta declaração foi proferida, em 1789, pela Assembleia Nacional de França.

²⁵² Redacção rectificadora, a 12 de Novembro de 1975, constante do *Diário da República* n.º 2, 1.ª Série, de 12 de Novembro.

²⁵³ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – Direitos Fundamentais, 2.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p. 184, e também Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – Direitos Fundamentais, 4.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 201.

²⁵⁴ Todos têm todos os direitos e deveres – Princípio da Universalidade; todos (ou, em certas condições ou situações, só alguns) têm os mesmos direitos e deveres – Princípio da Igualdade. O Princípio da Universalidade diz respeito aos destinatários da norma, o Princípio da Igualdade ao seu conteúdo.

²⁵⁵ “A lei punirá severamente todos os actos que visem prejudicar a harmonia social ou criar discriminações e privilégios com base nesses factores” – Artigo 18.º (redacção rectificadora, a 12 de Novembro de 1975, inserida no *Diário da República* n.º 2, 1ª Série de 12 de Novembro).

²⁵⁶ “Cabe em exclusivo aos Tribunais o exercício da função jurisdicional, visando a realização de uma Justiça Democrática (...)” – Artigo 44.º, Título III, Capítulo V, “Tribunais” – da Lei Constitucional da República Popular de Angola aprovada pelo Comité Central Movimento Popular de Libertação de Angola a 10 de Novembro de 1975, inserta no *Diário da República* n.º 1, 1.ª Série, de 11 de Novembro de 1975.

Deste modo, pode afirmar-se que, do acervo de normas contidas na Constituição de 1975, se infere que esta não preconizava, expressamente, o direito à educação como um direito de todo o cidadão angolano, embora e ainda o articulado do artigo 29.º, inserido no “Título II – Direitos e Deveres Fundamentais”, conferia ao Estado a promoção e a garantia de acesso aos cidadãos à instrução e à cultura. Esta norma não confere, por si só, ao cidadão angolano a faculdade de exercer e exigir do Estado o cumprimento deste direito: não lhe é conferida a faculdade de acção, “enquanto pretensão, Direito significa os direitos subjectivos, caracterizados pela permissão de aproveitamento de um determinado bem”, como nos ensina o Professor Doutor Pedro Barbas Homem²⁵⁷. Desse modo, o indivíduo estabelece uma relação directa entre si e o objecto de sua pertença. Eu, o indivíduo “A”, tenho direito ao objecto “X”, por exemplo, e sobre ele exerço o poder de império, *erga omnes*.

Tomando como exemplo a educação, o indivíduo só estará investido de um direito subjectivo caso, ao conceder tal direito, o Estado se colocasse na posição de sujeito passivo, que se traduziria no dever de não perturbar o exercício do direito à educação pelo cidadão.

No âmbito da CRA, o indivíduo não é titular do direito à educação. O Estado chama a si a obrigação de criar as condições para que os cidadãos tenham acesso à educação e à cultura. No máximo, podemos caracterizar esta norma como um poder-dever do Estado em relação aos seus cidadãos ou a uma mera pretensão, ao enunciar no Artigo 29.º que a “República Popular de Angola (entenda-se o poder público) promove e garante o acesso de todos os cidadãos à instrução e à cultura”. Doutro modo, tal norma assim disposta pode ainda ser entendida como um Princípio, um pressuposto do qual se pode inferir a intenção do Estado Angolano em tornar a educação e a cultura extensíveis a todos os seus cidadãos.

O direito de todos os cidadãos à educação, na República Popular de Angola, foi largamente propalado quer, nos discursos políticos, quer no cancioneiro popular, como uma “arma de combate” aos resquícios do colonialismo, mas a redacção do artigo 29.º da Constituição não o expressou concreta e claramente.

O facto da não existência de uma norma categoricamente escrita que dissesse, abertamente, que “todo o Cidadão Angolano tem direito à educação” não retira o primor da intenção da salvaguarda desse direito humano e fundamental à existência do homem

²⁵⁷ Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola*, [no prelo], p. 7.

livre. Mas, como bem recorda Motari Cioccheti de Sousa, “o direito à educação [...] deve ser objecto da máxima efectividade, assegurada por meio de leis, actos normativos e posturas administrativas vedada qualquer limitação ao seu alcance”²⁵⁸.

Em 1975, fruto da influência dos movimentos dos direitos humanos dos anos 60, o direito à educação, na então República Popular de Angola, foi tido como um dado adquirido, não tanto como componente intrínseca à qualidade do ser humano, enquanto tal, mas como um bem individual colocado à disposição da sociedade, mais concretamente traduzido no espírito e letra da Lei, “uma educação ao serviço do povo e de uma verdadeira cultura nacional”.

Por outro lado, a falta de rigor na estruturação da norma jurídica conduziu, na maioria das vezes, a imprecisões²⁵⁹ quanto ao carácter e ao verdadeiro sentido do comando nela expresso. Na descrição da norma não se teve em conta a dogmática jurídica, tratando-se simplesmente de articular uma vontade política, aparentemente com conteúdo normativo, sem se cuidar da sua forma, prejudicando a sua interpretação jurídica.

Daí não surgir na Constituição da República de Angola uma norma específica expressando directamente o direito do cidadão à educação. Contudo, como atrás já se referiu, este direito está subjacente nas normas que foram sendo ditadas, dando corpo e substância a este direito.

Consideramos importante levantar esta questão, na medida em que nos diversos textos constitucionais do Estado Angolano, desde a sua independência, outros direitos sociais têm sido expressamente enunciados em diversos capítulos e artigos, tais como o direito ao trabalho, o direito à saúde, ao ambiente saudável, entre outros, o que não acontece com o direito à educação.

²⁵⁸ Carlos Sérgio Gurgel, *Novos desafios para a efectivação do direito à educação pública de qualidade no Brasil*, apud Motauri Cioccheti de Sousa, in <https://jus.com.br/carlos-sergio-gurgel>

²⁵⁹ “Alguma jurisprudência e doutrina administrativa sustentam que os conceitos indeterminados conferem uma margem de liberdade interpretativa da administração, em todo o caso de uma margem de liberdade interpretativa superior à existente na interpretação de outros conceitos legais. Consequentemente, quando o legislador lança mão de conceitos como poder discricionário, discricionariedade técnica e conceitos indeterminados, reservaria aos tribunais unicamente o poder de anular decisões tomadas em desvio do poder, situações em que a Administração não actua de acordo com os fins legalmente definidos ou em que a Administração actuou de acordo com fins não coincidentes com os fins que livremente escolheu. Porém, a dogmática dos conceitos indeterminados nasceu, não para defender a reserva de administração, mas para afirmar a margem de liberdade do juízo judicial.” in Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo], pp. 174 e ss.

Por isso, em termos constitucionais, o direito à educação não foi, efectivamente, cuidado como um direito essencial do cidadão face aos outros direitos sociais melhor protegidos naquele magno texto normativo.

A sua omissão tem algumas consequências notórias, das quais se salienta a impossibilidade objectiva do cidadão exigir dos órgãos públicos a sua prestação e fazer accionar os mecanismos de tutela gerais, colocados à sua disposição pela Lei Fundamental, já para não falar da indeterminabilidade do conteúdo desse direito²⁶⁰.

Nos países como Moçambique, Guiné-Bissau, África do Sul, Brasil e Portugal, só aqui meramente citados como exemplos de enunciação clara do direito à educação, vertida nos países da região da SADC e da CPLP, enquanto países pertencentes a grupos regionais ou económicos, de que Angola faz parte, a educação, pelo menos a básica, constitui um direito do cidadão, tendo até ganho foro de direito fundamental.

Em Moçambique²⁶¹, o artigo 88.º da Constituição afirma, expressamente, no n.º 1 “a educação como direito e dever de cada cidadão”. A educação, por via deste artigo, desencadeia, quer para o cidadão, quer para o Estado, uma prestação positiva e, de certo modo, de igual medida, uma prestação negativa recíproca.

Quer dizer, constituindo a educação um direito subjectivo do cidadão, ele configurar-se-á como um direito subjectivo público, cabendo ao Estado uma prestação positiva, o dever de prover o cidadão dos meios para exercer esse direito. Por outro lado, ao cidadão incumbe a obrigação de frequentar a escola. Se ao Estado compete criar os mecanismos de acesso e permanência na escola, da educação de base até à formação profissional contínua, conforme estabelece o n.º 2 desse artigo, ao cidadão compete matricular-se e comparecer à escola.

No caso da Guiné-Bissau, norma semelhante rege as relações entre o Estado e o cidadão, no que se refere à faculdade de exercício do direito à educação, conforme está

²⁶⁰ Aqui serve a reflexão feita pelo insigne Professor Doutor Vieira de Andrade: A regulamentação constitucional é aqui quase sempre incompleta e fragmentária, porque é principalmente constituída por afirmações de Princípios mais ou menos abstractos, por directivas que fixam fins, mas pouco dizem acerca dos meios, processos ou intensidade da sua realização, por vezes, por puros programas, porque faz constantemente apelo a conceitos indeterminados e de valor, a fórmulas gerais e elásticas, breves e esquemáticas; porque grande parte daquelas informações e destes conceitos transportam a história das ideias filosóficas ou políticas, em que mundividências diferentes disputam as mesmas palavras e as enchem de conotações próprias, numa linguagem mais apelativa que descritiva, tanto mais vaga e ambígua quanto mais heterogénea é a sociedade e mais compromissória tenha sido a elaboração do texto constitucional.

²⁶¹ O “direito à educação” está consignado no artigo 88.º, Capítulo V, “Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais” da Constituição da República de Moçambique, aprovada pela Assembleia da República, aos 16 de Novembro de 2004.

consignado no artigo 49.º da Constituição, não se constituindo como um direito qualquer, mas concomitantemente como um dever exigível ao cidadão, em “diversos graus de ensino”, a par da promoção pelo Estado da gratuidade e universalidade “gradual”²⁶².

O sentido do direito à educação na África do Sul vai mais longe, ao afirmar de forma expressa o direito à educação e trazendo a delimitação do âmbito deste direito, restringindo-o ao ensino básico (regular) e de ensino de adultos²⁶³. André Keet, referindo-se ao caso concreto da experiência Sul-africana, defende que, tratando-se da educação, nomeadamente no que se refere à sua relação entre o direito à educação e as suas implicações pedagógicas, ela não deve só ser considerada um direito humano, mas também um “bem público”, cujo papel é o de garantir a efectivação de todos os outros direitos.²⁶⁴

A Constituição do Brasil confere um espaço significativo na abordagem do direito à educação, definindo-o como direito social e estabelecendo a obrigatoriedade e a sua gratuidade, classificando-o como um “direito público subjectivo”. Tal é fundado no facto de, enquanto direito social, a educação se encontrar dentre aqueles direitos que estão “intrinsecamente relacionados à dignidade humana”²⁶⁵ e, por isso, ganhou foro constitucional, evidenciando a sua dupla dimensão subjectiva e institucional. Assim, o artigo 6.º da Constituição da República Federativa do Brasil, no Capítulo II, “Direitos Sociais”, insere-o nesse capítulo, direitos sociais à educação. E, mais adiante, no artigo 205.º, da Educação, Capítulo III, Da Educação da Cultura e do Desporto, inserido no Título VIII, Da Ordem Social, coloca a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, em colaboração com a sociedade e, mais ainda, no artigo 208, VI, 1.º, dispõe

²⁶² Artigo 49.º, Título II – Dos Direitos, Liberdades, Garantias e Deveres Fundamentais, da *Constituição da República da Guiné-Bissau*, aprovada a 27 de Novembro de 1996.

²⁶³ “Chapter 2, “Bill of Rights”, 29. “Education”: 1) Everyone has the right:

a) to a Basic education, including adult Basic education; and

b) to further education, which the State, through reasonable measures, must make progressively available and accessible.”, José Melo Alexandrino (Org.), *Direitos da Pessoa Humana, textos e documentos, Reino Unido, Canadá, Austrália, Jamaica e África do Sul*, edição AAFDL, Lisboa, 2007, p. 276.

²⁶⁴ André Keet, “Education as a Human Right: Conceptual Challenges and Practical Concerns: A South African Experience”, in *The Right Education and Rights in Education*, Jan De Groof, Gracienne Lawers, eds, published with the support of UNESCO, Europe Association for Education Law and Policy (ELA), 2006, pp. 106 a 108.

²⁶⁵ Cláudia Mansami Queda de Toledo, Educação, *Uma Nova Perspectiva para o Estado Democrático de Direito Brasileiro*, Editora Verbatim, S. Paulo, 2006, p 115, apud A. E Pérez Luño. Derechos Humanos, Estado de Derecho Y Constitution, p. 84.

expressamente o acesso ao ensino obrigatório e gratuito e o define como direito público subjectivo”²⁶⁶.

Na Constituição da República Portuguesa, o direito ao ensino está consagrado no artigo 73.º, que claramente considera a educação como um direito, enquanto o artigo 74.º o caracteriza como *universal, obrigatório e gratuito* e, por esse motivo, passível de protecção legal e garantido pelos mecanismos de tutela jurisdiccional efectiva²⁶⁷.

Como atrás se referiu, estes ordenamentos jurídicos foram citados a título exemplificativo, ressaltando que não se pretende fazer o aprofundamento do conteúdo que encerra cada uma destas disposições. Certo é que o direito à educação, nesses países, ganhou força constitucional expressa.

Porém, de acordo com a boa hermenêutica jurídica, *maxime* a constitucional, a interpretação tópica não pode, de modo algum, prescindir dos métodos clássicos, dos quais se salienta o gramatical, o histórico, o sistemático e o teleológico. A articulação sintética dessa realidade hermenêutica conduz o intérprete a inferir que o espírito da Constituição de 1975, de acordo com os modelos modernos de interpretação,²⁶⁸ é o da consagração do direito à educação como direito fundamental. Já afirmava Bonavides ser impossível alguém actuar na esfera interpretativa de direitos fundamentais, recorrendo apenas a técnicas assentes no mero exame de texto das disposições constitucionais.²⁶⁹ Para além das discussões doutrinárias levantadas por Savigny, na interpretação da norma jurídica, a solução encontra-se na própria Constituição, ao definir os mecanismos de interpretação em ordem a preservar os dogmas da unidade da ordem jurídica e da estabilidade da regra de Direito. Dogmas estes “que pretendem evitar que a interpretação seja uma tarefa arbitrária [...] trata-se de assegurar a integridade do Direito, de modo a que a comunidade possa confiar que os seus comportamentos vão ser juridicamente apreciados e decididos de determinada forma. A interpretação jurídica

²⁶⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, 18.ª edição, ampliada e actualizada até 17.12.2012 – *Revista dos Tribunais*, Thomson Reuters.

²⁶⁷ Constituição da República Portuguesa de 1976, Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro, inserida no *Diário da República*, 1.ª série – A, de 12 de Dezembro de 2001.

²⁶⁸ “Dos métodos tradicionais de interpretação brotaram métodos modernos, como o lógico-sistemático, o histórico-teleológico e o da escolar pura do direito, volvidos todos primeiro para o espírito do que para a letra das leis”, Paulo Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, A interpretação da Constituição, 30.ª Ed., Malheiros, São Paulo, 2015, p. 459.

²⁶⁹ “A interpretação começa naturalmente onde se concebe a norma como parte de um sistema – a ordem jurídica, que compõe um todo ou uma unidade objectiva, única a emprestar-lhe o verdadeiro sentido, impossível de obter-se se a considerássemos insulada, individualizada, fora, portanto, do contexto das leis e das conexões lógicas do sistema” (sic) *ibidem*

realiza uma função social, no quadro da segurança e da paz jurídicas que o Estado de Direito procura assegurar”²⁷⁰.

Deste modo, subjaz da interpretação do conjunto de disposições constitucionais – artigos 13.º, 14.º, 17.º, 18.º e 30º – que não haverá dúvidas em afirmar que a educação constitui um direito fundamental desde a fundação do Estado Angolano (11 de Novembro de 1975). “Este direito consolida-se ao estar em estreita conexão com o princípio da dignidade do ser humano”²⁷¹ – e “mereceu tutela juridiscional”²⁷², logo, pode ser exigido judicialmente.

O direito à educação deve ser enquadrado no elenco dos direitos sociais e económicos que, tal como afirmam as diversas Constituições de Angola, visam a protecção da pessoa e dignidade humanas e garantem a igualdade de direitos de todos os cidadãos. A Constituição de 1975 vai, ainda, mais longe ao afirmar o combate ao obscurantismo e ao analfabetismo, garantindo o acesso à escola e ao livre desenvolvimento da personalidade de cada cidadão.

De acordo com a definição proposta por Alexandre Moraes²⁷³, os direitos sociais, económicos e culturais são “verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático.”

Seja qual for a construção seguida (direitos fundamentais de terceira ou quarta geração ou dimensão), não restam dúvidas que a educação em Angola não deverá constituir uma mera promessa ou intenção, mas um direito, tal como o é o direito à vida, à liberdade e à igualdade, ao trabalho, à saúde, entre outros plasmados nas diversas Constituições.

Contudo, como ensina Hans Helsen na sua brilhante e clássica obra *Teoria Pura do Direito*, a propósito do fundamento de validade de uma norma jurídica, “As normas de

²⁷⁰ Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo].

²⁷¹ A. N. Cezne, *O direito à Educação Superior na Constituição Federal de 1988 como Direito Fundamental*, Vol. 31, N.º 1, Educação, Santa Maria, 2006, p. 128.

²⁷² “São considerados fundamentais aqueles direitos inerentes à pessoa humana pelo simples facto de ser considerados como tal, trazendo consigo atributos da tendência à universalidade, da imprescindibilidade e da inalienabilidade” in Emerson Garcia, 2006, “O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efectividade”, in *Revista Forense*, Forense, Rio de Janeiro, 2006, p. 84.

²⁷³ Alexandre Moraes, *Direitos Humanos Fundamentais*, 8.ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2007, p. 428.

uma ordem jurídica têm de ser produzidas através de um acto especial de criação”²⁷⁴, pelo que é neste sentido que a importância da afirmação expressa do direito à educação, como norma constitutiva de direitos, deve ser entendida, na medida em que, continua Helsen, “a norma fundamental é a instauração do facto fundamental da criação jurídica.”²⁷⁵

3.5.2. O Direito à Educação na Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1978

A intenção normativa da Lei Constitucional de 1975 da República Popular de Angola²⁷⁶ manteve-se inalterável na Lei Constitucional de 1978, no que se refere aos Princípios Fundamentais e aos Direitos e Deveres Fundamentais. Quer no conteúdo, quer na forma dos articulados concernentes, estes permaneceram inabaláveis.

A Constituição estabelece, no artigo 1.º, como princípio sagrado o “combate enérgico” do analfabetismo e do obscurantismo, através da promoção de uma educação “ao serviço do povo”.

Esta Lei tem uma carga política expressiva em desfavor do jurídico. Tal assim é, pois constituem verdadeiros programas políticos que estabelecem princípios norteadores da actividade, quer do poder público, quer da sociedade, quer dos indivíduos em particular.

As disposições da Lei Constitucional, assim enunciadas, não deixam razões para dúvidas no que concerne à sua hermenêutica, sob o ponto de vista do Positivismo legalista, que restringe a lei ao seu texto²⁷⁷. Nesse sentido, a educação não constitui um direito fundamental do cidadão angolano. O cidadão constitui um objecto de direito e não sujeito de direito.

Podemos, contudo, contrapor que o direito à educação na República de Angola pertenceria à categoria de “direito fundamental material”²⁷⁸, pois embora não

²⁷⁴ Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito* (trad. João Baptista Machado), 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2008, p. 220.

²⁷⁵ op. Cit., p. 221.

²⁷⁶ Revista e alterada pelo Comité Central do MPLA – Partido do Trabalho a 7 de Janeiro de 1978, inserta no *Diário da República* n.º 31, 1.ª Série de 7 de Fevereiro de 1978.

²⁷⁷ *Idem*, Artigos 15.º e 36.º.

²⁷⁸ “(...) com o conceito material dos direitos fundamentais não se trata de direitos declarados, estabelecidos, atribuídos pelo legislador constituinte, pura e simplesmente; trata-se também dos direitos resultantes da concepção de Constituição dominante, da ideia de Direito, do sentimento jurídico colectivo” e mais adiante “Situando os direitos fundamentais no contexto da Constituição material, permite apercebê-los à luz dos princípios e dos factores de legitimidade de que dependem”,

expressamente consagrado na Constituição, de facto, o seu espírito está presente em todo o sistema de normas jurídicas.

Por outro lado, esse direito é objecto de tutela jurídica, expressamente descrita na Constituição, que lhe confere a necessária protecção “garante o acesso”.

Mas de que modo o Estado garante o acesso a educação? Quais são os instrumentos legais que o Estado coloca à disposição dos cidadãos para que estes possam fazer valer o seu “direito” à educação, quando ignorados, preteridos ou não satisfeitos na medida dos seus interesses?

Aqui é vital entender-se que o cidadão deverá socorrer-se da norma geral protectora dos direitos fundamentais e dos interesses legítimos, fazendo accionar os tribunais, faculdade conferida pelo dispositivo constante no artigo 49.º, na falta de uma disposição específica que a aplique aos direitos sociais e económicos. E doutro modo não poderia ser. O direito à educação constitui um “interesse legítimo do cidadão”. Este interesse está subjacente no conjunto de regras estruturais que formam o sistema de educação e o caracterizam.²⁷⁹

Ao salvaguardar o respeito e a protecção da pessoa humana, conforme se pode ler do artigo 17.º em conjugação com a garantia de igualdade de todos os cidadãos perante a Lei, sem discriminação, preconizado no artigo 18.º, entende-se estarem protegidos os direitos humanos, no âmbito da Constituição.

O Estado Angolano não só promove como garante o acesso de todos os cidadãos à instrução e à cultura, nos termos do artigo 29.º. Deste modo, a efectividade desse direito é-lhe garantida pelo artigo 30º, ao estabelecer que ao Estado competirá criar as condições necessárias para que os cidadãos possam, efectivamente, gozar os seus direitos e cumprir com os seus deveres, através do Tribunal Supremo Popular, órgão instituído para “em nome do Povo”, administrar a Justiça, por imposição do artigo 49.º, e outros tribunais, previstos no artigo 51.º, e pela Procuradoria-Geral da República, a quem compete o controlo da legalidade dos actos administrativos e do estrito

Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008, pp. 12-13.

²⁷⁹ “(...) os princípios gerais de Direito estão para além do texto constitucional, no sentido em que são as regras estruturais que permitem caracterizar e dar sentido ao sistema.”

Já se escreveu que os Princípios de Direito são «bússolas para os juristas» (Fabreguettes). Deste modo, têm por função unificar o sentido da ordem jurídica ou de uma das suas partes – por exemplo, o Direito da Família ou o Direito das Obrigações – e dirigir a aplicação prática. Todos os actos jurídicos devem assim estar em conformidade com os Princípios de Direito. Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo].

cumprimento das Leis, pelo Estado e pelos Particulares, nos precisos termos previstos pelo artigo 52.º. Assim entendida, a Lei preconiza a universalidade do acesso à educação, sem distinção de cor, raça, etnia, sexo, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, condição económica ou social.

Só desta forma se justifica o grande fluxo de estudantes angolanos, de todos os estratos sociais, independentemente da sua instrução, para iniciar a sua escolaridade, completar a formação ou elevar os seus conhecimentos no exterior, nomeadamente para os países socialistas, quer da América Latina (Cuba, por exemplo), ou de diversos países da chamada Europa do Leste.

3.5.3. O Direito à Educação na Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1980

Com a aprovação da revisão constitucional, da então República Popular de Angola, pelo Comité Central do MPLA – Partido do Trabalho²⁸⁰, e instituída pela primeira vez a Assembleia do Povo, em substituição do Conselho da Revolução, pretendiam os legisladores “estabelecer ao nível da superestrutura político juridical, as bases de organização do poder do Estado Democrático e Popular” sob a direcção do MPLA – Partido do Trabalho, em que o principal objectivo era a “construção de uma sociedade socialista”²⁸¹. *Grosso modo*, esta Lei veio somente alterar a nomenclatura e a estrutura dos órgãos do poder do Estado, na perspectiva da consolidação do princípio da unidade do poder e do centralismo democrático.

3.5.4. O Direito à Educação na Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1991

Correctamente inserido no capítulo sobre os princípios fundamentais, o texto da Lei Constitucional de 1991 continua a sustentar o combate enérgico ao analfabetismo, mas, desta vez, diluído noutras “guerras”, tais como o tribalismo, o racismo e o

²⁸⁰ Lei Constitucional da República Popular de Angola, do Conselho da Revolução, revista e alterada pelo Comité Central do MPLA – Partido do Trabalho, a 11 de Agosto de 1980, publicada no *Diário da República* n.º 225, 1.ª Série, de 23 de Setembro de 1980.

²⁸¹ *Idem*, preâmbulo e Artigo 77.º.

obscurantismo, e incumbe ao Estado o dever de “promover o acesso à instrução” e não já a garantia de acesso à instrução, conforme subjaz dos artigos 15.º e 36.º.²⁸²

Parece ter havido aqui uma retracção do direito à educação, que se adivinhava nas Constituições anteriores.

Não se pode considerar a “promoção do acesso à educação” uma norma jurídica suficientemente “forte” que concorra com a protecção que o Estado confere ao particular, a garantia da efectivação do exercício da educação, prevista no articulado do artigo 36.º.

Sem a garantia de acesso de todos os cidadãos ao ensino, a igualdade de direitos e deveres, prevista no artigo 21.º, não significará a universalidade da educação, mas, de facto, a imposição do critério de que todos somos iguais em situações iguais, defendida por alguns teóricos de Direito. Estas teorias não promovem, em certo sentido, a igualdade, uma vez que afasta, por exemplo, as pessoas com parco poder económico do acesso à escola.

O Estado, aqui, parece defender o livre acesso dos agentes económicos privados ao exercício da educação, embora afirme a promoção de uma educação ao serviço do povo.

Sem o apoio de uma norma afirmativa da protecção de acesso do cidadão à escola e sem que se clarifique a expressão “educação ao serviço do povo”, que parece bastante indeterminada e pouco clara, parece inexigível ao cidadão cobrar do Estado a prestação do serviço de educação.

A Lei pretendeu proceder a alterações de fundo, ordenadas pela conjuntura económico-social da época, que exigia que o Estado abrisse a iniciativa privada à actividade económica. Contudo, esse mesmo contexto reclamou a ampliação do reconhecimento e protecção dos direitos, liberdades e deveres fundamentais dos cidadãos numa sociedade democrática. Pelo menos, no que se refere à educação, a formulação não foi feliz. Ao invés de estabelecer os mecanismos para a sua efectivação, retirou os instrumentos que estavam ao seu alcance para a sua concretização.

²⁸² Título I da Lei n.º 12/91, da Assembleia do Povo, aprova as alterações à Lei Constitucional, Revista e alterada pela Assembleia do Povo a 25 de Março de 1991, Inserta no *Diário da República* n.º 19, 1.ª Série, de 6 de Maio de 1991.

3.5.5. O Direito à Educação na Lei de Revisão Constitucional da República de Angola, de 1992

A revisão constitucional de 1992²⁸³ constituiu um passo importante na democratização e liberalização do Estado Angolano, tendo abandonado drasticamente a opção política e jurídica da organização socialista do Estado e a ideologia Marxista-Leninista. Nomeadamente, a revisão constitucional incidiu sobre os seguintes pressupostos:

- 1 – O Estado deixou de ser concebido como “Popular”, adoptando-se o modelo de Estado “Democrático e de Direito”, como pode ser observado pela redacção do artigo 2.º da Lei Constitucional;
- 2 – No Título II reforça-se os Direitos, Liberdades e Garantias, embora não os distinga, ainda, dos Direitos Sociais e Económicos;
- 3 – Profunda alteração do capítulo sobre os órgãos do Estado no Título III;
- 4 – Significativa alteração a nível da matéria que trata da fiscalização da Constituição.

De facto, o capítulo sobre os direitos humanos quase não sofreu alterações significativas, pecando pela sua insuficiência, o que significa dizer que o legislador preteriu esse domínio tão importante para o exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos.

O Estado da República de Angola definiu, no Título I da Lei Constitucional, os Princípios Fundamentais, informadores do seu sistema jurídico, afirmando-se como Nação soberana, independente, cujo escopo fundamental se traduzia na construção de uma sociedade livre, democrática, de paz e de progresso social.

A Revisão Constitucional definiu, no artigo 1.º, como objectivo fundamental da “nova” República, “a construção de uma sociedade livre, democrática, de paz, justiça e progresso social”, sublinhe-se, “Sociedade livre, democrática, de paz, justiça e progresso social.”

Importa, para o nosso trabalho, tentar esclarecer como é que, no âmbito das normas jurídicas que formam o sistema de educação e ensino, este desiderato se concretizou.

²⁸³ Lei n.º 23/92, Assembleia do Povo, aprova a Lei de Revisão Constitucional, em 16 de Setembro de 1992, inserta no *Diário da República* n.º 38, 1.ª Série, de 16 de Setembro de 1992.

Embora as diferentes Leis Constitucionais, que a precederam, salvo a de 1980, terem propalado o acesso universal ao ensino e o artigo 18.º declarar, expressamente, a igualdade de todos os cidadãos perante a Lei, sem discriminações, “[...] sem distinção [...] de ideologia [...]”, a presente revisão vai mais longe ao afirmar, no artigo 28.º, n.º 2, que “nenhum cidadão pode ser prejudicado [...] na sua educação [...], devido ao desempenho de cargos políticos ou do exercício dos direitos políticos”, em salvaguarda dos direitos dos cidadãos, não pertencentes ao único partido político reconhecido.²⁸⁴

Pela primeira vez, o Estado abre as portas para o exercício da educação à esfera do domínio privado, ao prescrever, no artigo 49.º da LRC, “a garantia da participação dos diversos agentes particulares na sua efectivação” (entenda-se efectivação na promoção do acesso à instrução), competindo ao Estado a tarefa de “criar as condições políticas, económicas e culturais necessárias” para que os direitos prescritos na Lei Constitucional fossem efectivados.

Subjaz, desta Lei Fundamental, a intenção do abandono do modelo socialista de organização do Estado, afirmado na Lei Constitucional de 1975 e seguintes, sendo prova disso o fim do monopólio estatal do exercício do ensino, não consentâneo com o modelo de Estado Democrático. Por esta via, a Lei Constitucional de 1992 consagrou expressamente o princípio da liberdade de constituição da escola privada.

O figurino jurídico adoptado permitiu a aprovação da Lei n.º 18/91²⁸⁵, que pôs fim ao monopólio estatal sobre o ensino, ao institucionalizar o ensino particular e a derrogação das leis n.º 4/75²⁸⁶, 10/88²⁸⁷ e 13/88²⁸⁸, que prescreviam o monopólio do Estado e a impossibilidade do exercício de actividades lucrativas na área da educação e ensino, por se afirmar ser “de reserva do estado”, respectivamente.

Claramente, a lei matriz prescreve, nos artigos 28.º e 49.º, dois grandes princípios: o princípio da igualdade de oportunidades, apoiado pelo artigo 18.º, que impõe a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, e as liberdades fundamentais da

²⁸⁴ Vigorava até à altura o sistema político unipartidário.

²⁸⁵ Lei n.º 18/91, que “Institucionaliza o Ensino Particular”, in *Diário da República* n.º 21, 1.ª Série, de 18 de Maio de 1991.

²⁸⁶ Lei n.º 4/75, que “Nacionaliza o Ensino”, in *Diário da República* n.º 25, 1.ª Série, de 9 de Dezembro de 1975.

²⁸⁷ Lei n.º 10/88, das “Actividades Económicas”, in *Diário da República* n.º 27, 1.ª Série, de 2 de Julho de 1988.

²⁸⁸ Lei n.º 13/88, dos “Investimentos Estrangeiros”, in *Diário da República* n.º 29, 1.ª Série de 16 de Julho de 1988.

educação, como corolário do prescrito no artigo 20.º, que obriga o Estado a respeitar e a proteger a pessoa e dignidade humanas.

A Lei n.º 18/91 é composta por 3 artigos, constituindo o artigo 1.º o cerne da *ratio* da Lei, uma vez que:

- a) Concede a possibilidade de abertura de estabelecimentos de ensino pelos particulares, quer se trate de pessoas singulares ou colectivas;
- b) Permite que o ensino seja exercido a título oneroso;
- c) Submete a abertura e funcionamento dos estabelecimentos de ensino ao licenciamento do Estado;
- d) Sujeita o controlo desses estabelecimentos ao próprio Estado que, ao mesmo tempo, dita o modo de organização da instituição escolar e define os conteúdos programáticos das disciplinas a leccionar.

O Decreto n.º 21/91 veio regulamentar a abertura e funcionamento dos estabelecimentos de ensino particular. Tal como se poderá constatar, o ensino particular surge como um complemento, um auxiliar das tarefas do Estado, no exercício do ensino. Daí o seu regime bastante rígido ao conferir competência ao Estado na definição dos planos de estudos, programas de ensino e dos livros didácticos. Não foi prescrita a liberdade pedagógica, afastando o princípio da liberdade de aprender e de ensinar. As tarefas de ensino continuavam a ser entendidas como “serviço público”, que deveria ser exercido por entidades igualmente públicas, ideia bem patente no artigo 3.º, relegando as regras de Direito Internacional que a própria Constituição assumia ao estatuir, no artigo 21.º, que “os direitos fundamentais expressos na presente Lei (Lei Constitucional) não excluem outros decorrentes das Leis e das regras aplicáveis ao Direito Internacional.”

Ora, estes normativos legais contrariaram, frontalmente, o dispositivo do artigo XXVI, n.º 3, da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que enuncia o direito na escolha do género de instrução a ser ministrada aos filhos. Nesse sentido, a escola privada não seria uma opção em termos de conteúdos programáticos da proposta pelo Estado. Nessa conjuntura, ela representou o aumento da oferta educativa e contribuiu para a universalidade do ensino, fazendo sentido a necessidade de se regulamentar o montante da inscrição e matrícula, previsto no artigo 3.º.

Estar-se-ia perante um caso de inconstitucionalidade?

Pode-se argumentar/conjecturar pela negativa, lançando mãos a um argumento de razão político-jurídica, igualmente fundado no artigo 52.º, nº 1 da Lei Constitucional, que estabelece que “O exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos [...] podem ser limitados [...] quando ponham em causa a ordem pública, o interesse da colectividade, os direitos, liberdades e garantias individuais, [...] devendo sempre tais restrições limitar-se às medidas necessárias e adequadas à manutenção da ordem pública, ao interesse da colectividade e ao restabelecimento da normalidade constitucional”.

Esta norma legal faz pressupor que a solução destes conflitos, emergentes da colisão de direitos fundamentais, assenta no princípio da concordância ou harmonização prática dos direitos iguais ou da mesma espécie e na hierarquia dos direitos desiguais ou de espécie diferente (artigo 335.º do Código Civil). Vieira de Andrade contrapõe-se a esta solução por entender que este princípio da harmonização ou concordância prática seria tomado como “um regulador automático”, o que reconduziria a “aceitação de que o conflito entre direitos nunca afecta o conteúdo essencial de nenhum deles.” A solução residirá fundamentalmente na ponderação de três factores, “mas em função de cada um deles, todas as circunstâncias relevantes do caso”, nomeadamente: (1) ao “âmbito e graduação do conteúdo dos preceitos constitucionais em conflito, para avaliar em que medida e com que peso cada um dos direitos está presente na situação de conflito”; (2) “À natureza do caso [...] isto é aos aspectos relevantes da situação concreta em que se tem de tomar a decisão”; e, por fim, (3) “A condição e o comportamento das pessoas envolvidas, que podem ditar soluções específicas, sobretudo quando o conflito respeite a conflitos sobre bens e liberdades”²⁸⁹.

São estes os limites que o Estado impõe para o exercício do ensino em estabelecimentos de ensino particular, de que fala o artigo 49.º, da Lei Constitucional.

Ora, a questão da “satisfação dos interesses da comunidade”, defendida pela Lei 18/91, mais não é do que a de conferir consistência ao propósito constitucional de “alargar a protecção dos direitos, liberdades e deveres dos cidadãos”, mas, ainda assim, de estimular a iniciativa e de proteger os agentes económicos, imposta pela “reforma económica” do Estado, até então de cariz socialista.

²⁸⁹ José Carlos Vieira Andrade – *Os Direitos Fundamentais da Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª edição, Edições Almedina, Janeiro de 2009, pp. 303-307.

O que é certo é que no texto Constitucional e nas Leis que o materializam, contrariamente ao reconhecimento do direito à criação de escolas privadas, a liberdade de ensino não foi legitimada, com excepção das escolas confessionais, isto é, das escolas de formação religiosa.

Por assim dizer, o ensino continuou a assumir carácter público, mas “quase estatal e monopolista”, mesmo quando prosseguido por agentes particulares.

3.5.6. O Direito à Educação na Constituição da República de Angola, de 2010

Pretende-se com este capítulo fazer uma breve incursão ao estudo dos direitos e princípios que, de algum modo, influenciam o direito à educação, à luz da Constituição de Angola de 2010 e das concepções doutrinárias que, de algum modo, influenciaram ou foram adoptadas na sua configuração.

A concepção doutrinária Ocidental constitui a fonte ideológica próxima da Constituição de Angola de 2010²⁹⁰, fundada na Convenção Universal dos Direitos do Homem e suportada por outros instrumentos de Direito Internacional, tais como a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, a *Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos*, no que se refere à aplicação e protecção dos direitos fundamentais.

O texto constitucional²⁹¹, configurado no artigo 1.º afirma que a República de Angola se funda “na dignidade da pessoa humana”.

Esta afirmação foi proclamada na *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, nascida da Revolução Francesa, ao dizer que “todos os homens nascem e são livres e iguais em direitos”, notadamente inspirada na *Declaração dos Direitos Fundamentais do Estado da Virgínia*, de 1776, que proclamava que “os homens nascem livres e iguais em direitos”, reafirmada pela *Declaração Universal dos Direitos do Homem* que, expressamente, enuncia que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”, e que vai mais longe ao afirmar: “os homens não só nascem livres e iguais em direitos, mas em dignidade”.

²⁹⁰ CRA, Aprovada pela Assembleia Constituinte (da Assembleia Nacional), a 21 de Janeiro de 2010, e na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 111/2010, de 30 de Janeiro, a 3 de Fevereiro de 2010, e inserida no *Diário da República* n.º 32, 1.ª Série, de 5 de Fevereiro de 2010.

²⁹¹ Constituição da República de Angola, 2010, da Assembleia Nacional, aprovada pela Assembleia Constituinte, aos 21 de Janeiro de 2010, e, na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 111/2010, de 30 de Janeiro, aos 3 de Fevereiro de 2010, e publicada no *Diário da República* n.º 32, 1.ª Série, de 5 de Fevereiro de 2010.

A questão da dignidade do Homem significará um avanço, uma evolução, pois é na dignidade do ser humano que se radica, de facto e de direito (quando protegida constitucionalmente), a liberdade e a auto-determinação da sua pessoa.

O princípio da dignidade do ser humano constitui-se fundamental para a definição de um Estado de Direito. Pode, mesmo, afirmar-se que constitui a espinha dorsal dos direitos fundamentais e dela emanantes.²⁹² Tal assim é, uma vez que separa o indivíduo do próprio Estado, conferindo-lhe a autonomia ontológica e teleológica subjacentes.²⁹³ A dignidade do ser humano constitui o princípio basilar do Estado Democrático de Direito, bastante bem plasmado, por sinal, no artigo 1.º da Constituição. Ela é configurada como “unidade de sentido, de valor e de concordância prática do sistema de direitos fundamentais. Trata-se da concepção que enquadra a pessoa como fundamento e fim da sociedade e do estado”, de acordo com Jorge Silva Sampaio, parafraseando Rui Medeiros e Giovanni Bognetti²⁹⁴.

A dignidade da pessoa humana, já antes defendida pelo direito romano-germânico,²⁹⁵ fortemente influenciado pelo personalismo jurídico da doutrina cristã, segundo a qual o homem foi criado “à imagem de Deus”, dotados de inteligência, de liberdade e de responsabilidade²⁹⁶, foi assim acolhida e traduzida em vários sistemas jurídicos, como o “próprio fundamento do direito”²⁹⁷.

Jorge Reis, referindo-se ao sentido do conteúdo normativo da dignidade, quando utilizada a favor dos direitos fundamentais, propõe a necessidade da sua autonomização dos demais direitos (fundamentais), devendo “demonstrar a respectiva aptidão nas diferentes instâncias da sua aplicação potencial”, designadamente:

²⁹² O princípio da dignidade do homem, pode ser sintetizado neste pensamento profundo de Emmanuel Kant: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa, como na pessoa de qualquer outra, sempre e simultaneamente como um fim, e nunca como um meio. No reino dos fins, tudo tem um preço e uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dele qualquer outro equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço e, portanto, não permite equivalente, então tem dignidade”, Kant, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, apud Catarina Santos Botelho – *A Tutela Directa dos Direitos Fundamentais, Avanços e Recuos da Dinâmica Garantística das Justiças Constitucional, Administrativa e Internacional*, Edições Almedina, Coimbra, Janeiro de 2010, p. 90.

²⁹³ “Não é ordenada a ser enquanto membro subordinadamente integrado, mas a ser livremente, na ordem do Estado, que é uma ordem que tem o fim de o servir” – Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 97.

²⁹⁴ Jorge Silva Sampaio – *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais*, Coimbra Editora, 1.ª edição, Novembro 2014, p. 193.

²⁹⁵ Eduardo Vera-Cruz, *Lições de Direito Romano I, Síntese Geral (753 a.C. – 565)*, Interpretatio Prudentium, publicação AAFDL, Lisboa, 2016 pp. 69, 97, 101

²⁹⁶ Génesis, 1,27 a 30

²⁹⁷ Dário Moura Vicente, *Direito Comparado*, Vol. I, 3.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, Agosto 2016, p. 109 e 110.

- a) “Enquanto critério de interpretação do próprio conteúdo dos direitos fundamentais”, o que quer dizer que o princípio da dignidade da pessoa humana deverá servir de pendor, não só na especificação do conteúdo da norma, mas também no sentido da própria decisão judicial.
- b) Enquanto parâmetro de orientação das ponderações, a realizar nas diferentes situações e de eventual cedência dos direitos fundamentais, se refere ao controlo da constitucionalidade às restrições dos direitos fundamentais, que, de um modo ou de outro, estes (os direitos fundamentais) reconduzem-se ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que, à primeira vista, de acordo com o autor, pode parecer tratar-se de uma redundância.
- c) No plano da protecção dos direitos fundamentais, actuando como “*limite aos limites*”²⁹⁸, isto é, em face de conflitos de direitos constitucionalmente tutelados, deve prevalecer aquele que não atente contra a dignidade da pessoa humana.

Como o próprio autor reconhece, no caso do princípio da dignidade da pessoa humana, apesar da sua utilidade e alcance, o seu conteúdo, em termos dogmáticos, continua a ser “vago e genérico”, embora “abrangente”.

Na mesma senda se enquadra o Princípio da Igualdade dos Cidadãos, previsto no artigo 23.º da Constituição, ao referir que “Todos são iguais perante a Lei”, daí resultando que nenhum cidadão “pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever” em função das suas características pessoais ou condição social ou económica.

O Princípio da Igualdade dos Cidadãos, preconizado por esta norma legal, constitui a garantia da não discriminação e da proibição do livre arbítrio, na aplicação da Lei.

Desde a Lei Constitucional de 1975 até à Constituição actual (de 2010) nota-se a evolução na enunciação dos direitos sociais no seu conjunto, em Angola, mormente na consolidação da ideia da educação como um direito que implica uma prestação positiva por parte do Estado, que se consubstancia na promoção de políticas que garantam o acesso de todos os cidadãos sem discriminação, isto é, em pé de igualdade (acesso

²⁹⁸ Jorge Reis Novais, *A Dignidade da Pessoa Humana*, Vol II – Dignidade e Inconstitucionalidade, Edições Almedina, Coimbra, Janeiro 2016, pp. 27-30.

universal), obrigatório e gratuito, no ensino primário, conforme se pode verificar pela redacção do artigo 21.º, alínea g) da Constituição de 2010, com perspectivas para o seu alargamento a outros níveis de ensino.

O facto do direito à educação não estar claro e directamente expresso na Lei, contrariamente ao que dispõe nos casos do direito à vida (artigo 30.º), e o direito à integridade pessoal (previsto no artigo 31.º), ambos invioláveis, do direito de constituição de família (artigo 35.º), à liberdade física e à segurança individual (no artigo 36.º); de propriedade privada (artigo 37.º); à livre iniciativa (artigo 38.º), ao ambiente sadio (artigo 39.º); à liberdade de expressão e de informação (artigo 40.º); à liberdade de consciência, de religião e de culto (artigo 41.º); à propriedade intelectual (artigo 42.º); à liberdade de criação (artigo 43.º), o direito de associação (artigos 48.º e 55.º), à greve (artigo 51.º); à participação na vida pública (artigo 51.º); ao acesso a cargos públicos (artigo 53.º); ao sufrágio (artigo 54.º), não invalida a assumpção por parte do Estado deste direito conferido ao cidadão no mesmo nível doutros direitos conexos.

Do leque dos direitos citados, pode argumentar-se que se tratam de “Direitos Liberdades e Garantias” que, como já se viu, têm um conteúdo diferente dos “Direitos Económicos e Sociais”, em que se insere doutrinariamente o Direito à Educação. Colocam-se, nesse sentido, na esfera da acção negativa do Estado, ao qual impenderia um *non facere*.

De facto, este argumento não procede à luz da Constituição de 2010. Senão vejamos que, sob a epígrafe “Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais”, prescritos nos artigos 76.º e seguintes, encontramos expressamente descritos o direito ao trabalho (artigo 76.º), que merece especial relevância²⁹⁹; o direito à assistência médica e sanitária (artigo 77.º); o direito ao consumidor (artigo 78.º); o direito da criança à atenção especial da família, do Estado e da sociedade (artigo 80.º); o direito à segurança económica e às condições de habitação e ao convívio familiar e comunitário à terceira idade (artigo 82.º); e o direito à habitação e à qualidade de vida (artigo 85.º).

Curiosamente, constata-se que, a propósito da enunciação do direito ao trabalho, o artigo 76.º subreleva o direito à formação profissional do trabalhador, por um lado, e a

²⁹⁹ “Artigo 76.º:

- 1) O trabalho é um direito e um dever de todos;
- 2) Todo o trabalhador tem direito à formação profissional, justa remuneração, descanso, férias, protecção, higiene e segurança no trabalho, nos termos da lei;
- 3) Para assegurar o direito ao trabalho, incumbe ao Estado promover: (...) a formação académica e o desenvolvimento científico e tecnológico, bem como a valorização profissional dos trabalhadores.”

formação académica desse mesmo trabalhador como uma obrigação de prestação, por parte do Estado. O direito à educação é aqui assumido, enquanto instrumento para asseguramento do direito ao trabalho. O direito à educação constitui, em si, na letra e no espírito dessa cláusula, um instrumento de desempenho e desenvolvimento económico e não um direito inerente ao Homem, como indivíduo singular, livre e desimpedido, mas como trabalhador, que obterá a sua valorização profissional através da elevação da sua formação profissional³⁰⁰.

O direito à educação, com a epígrafe “Direito ao ensino, cultura e desporto”, artigo 79.º, não consubstancia, no seu conteúdo, um verdadeiro direito. Pelo contrário, evidencia um dos casos de imprecisão e de falta de clareza deste conceito. A ideia implícita na promoção do Estado à educação, que o preside, aparece intrinsecamente ligada à participação dos particulares na educação e no ensino: “O Estado promove o acesso à educação” através do estímulo à participação aos agentes privados e não como uma tarefa a que o Estado se imponha. O único crédito que o cidadão pode exigir do Estado, segundo esta norma, é o de criar condições para que os particulares efectivem as tarefas da educação, o que contraria frontalmente o disposto na alínea g), do artigo 21.º, que impõe como prestação do Estado “assegurar o acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito”. Ora, este objectivo não poderá nunca ser alcançado, na prática, pelas vias apontadas pelo artigo 79.º, pelas próprias características da actividade privada, que, como é sabido, prossegue o lucro.

A interpretação dos direitos fundamentais, de acordo com o que estabelece o artigo 26.º, não excluem outros mencionados das Leis e das regras aplicáveis de Direito Internacional, de um lado, e, de outro, os ditames Constitucionais e Legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretadas e integradas de harmonia com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, da *Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos* e dos demais instrumentos internacionais de que Angola seja parte integrante.

³⁰⁰ Segundo Ernst-Wolfgang Böckenförde, in *Stato, Costituzione, Democrazia*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 193-194, “a ideia dos direitos sociais fundamentais recebe a sua necessidade e a sua justificação: não como simples princípio contraposto aos direitos fundamentais de liberdade, mas sim a partir do princípio da salvaguarda da própria liberdade. (...) A liberdade deve ser tornada realmente possível e deve ser salvaguardada através de prestações e garantias sociais estatais. A ideia dos direitos sociais fundamentais, vista deste modo, não se apresenta em contraste com as garantias de liberdade do Estado de Direito liberal-burguês, mas como a lógica consequência objectiva de tais garantias numa situação social que sofreu mudança. Ainda nesta situação, do que se trata é de salvaguardar a liberdade, não “superar” a liberdade a favor das formas de vida colectiva” – Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 106.

E será assim considerado no âmbito do direito da educação, ganhando foros de Direito Público, no sistema jurídico-legal da República de Angola, ao reconhecer e recepcionar as normas de Direito Internacional supra referenciadas que, de acordo com o artigo 28.^o da Constituição, são directamente aplicáveis e vinculam toda a sociedade.

O processo de construção da norma jurídica em Angola conheceu variações, nem sempre perceptíveis ou mesmo claras e definidas, cuja interpretação foi sendo ditada pela conjuntura política. Da análise da realidade político-jurídica da República de Angola, podemos concluir que esta teve duas fases distintas na produção da norma jurídica.

Uma primeira fase, que vai de 11 de Novembro de 1975 até meados dos anos 80, em que, para além das normas com a estrutura e pressupostos de obrigatoriedade que lhe são peculiares (a generalidade, a abstracção e a publicidade), vigorava – e até certo ponto com muito mais força e efectividade – o “discurso político” proferido pelo Presidente da República, cujo cumprimento obrigatório dispensava a formalidade legal.³⁰¹

E uma segunda fase em que as estruturas administrativas foram sendo despartidarizadas e em que a produção legislativa foi sendo mais intensa.

Foi na primeira fase que mais se fez sentir o sentido colectivo do direito à educação. Mas como podemos caracterizar este comando “jurídico” institucionalizado, através de um discurso do Chefe do Estado e do Governo?

O discurso atribuía direitos e criava deveres. Muitas vezes até ditavam normas perceptivas, na medida em que obrigavam os seus destinatários a um determinado comportamento.

A violação ou o incumprimento do comando, expresso no discurso, era passível de sanção, que podia ser criminal, civil ou disciplinar, conforme o comportamento pudesse ser enquadrado numa norma legal preexistente, logo, era imperativa.

³⁰¹ Efeitos, por exemplo, da institucionalização do dia 22 de Novembro – alfabetização e dia do educador, como resultado do discurso proferido pelo Presidente da República, Dr. António Agostinho Neto, “Depois da proclamação da independência, em 1975, Angola herdou uma taxa de 85% de iletrados. A fim de poder fazer face a essa situação, o Presidente António Agostinho Neto declarou que “aquele que não sabe ensina e aquele que não sabe aprende”. Para pôr em prática essa eloquente palavra de ordem, o Primeiro Congresso do MPLA considerou a alfabetização como tarefa que a República de Angola devia priorizar. Foi criada, em 1976, a Comissão Nacional de Alfabetização... dependendo do Ministério da Educação” (sic) in “Mesa Redonda sobre Educação para Todos, o Desafio do Século Vinte e Um – Análise, Perspectivas e Estratégias, para a Reformulação do Sistema de Educação de Base na República de Angola”, Ministério da Educação, UNICEF, p. 52.

No que concerne à educação, reclamava do Estado uma prestação positiva, na medida em que, pelas suas características “socialistas”, assumia o dever de criar as condições para a erradicação do analfabetismo.

Os comandos contidos no discurso eram de cumprimento obrigatório.

Podemos concluir que, na primeira fase, vigorava em Angola um direito híbrido em que, embora o comando implícito na norma não correspondesse aos requisitos e pressupostos clássicos, atribuíam direitos ou criavam deveres, eram imperativos e podiam ser exigidos pelo cidadão.³⁰²

Em sentido técnico, o “discurso político” era uma fonte de Direito, tal como o costume. Através dele se criavam e revelavam as normas jurídicas, que passavam a vigorar no ordenamento jurídico Angolano, embora não tenhamos encontrado nenhuma norma no Direito Positivo que suporte a tese de que o discurso, na época, constituía uma fonte de Direito, ou que constituía uma norma jurídica, contudo, a *praxis* é reveladora da força jurídica do discurso do Presidente República.

Na fase pós-independência até à Revisão Constitucional de 1992 – Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, a “Lei de Revisão Constitucional”, que declara expressamente o Estado “Democrático e de Direito”, os direitos sociais, e com grande expressão o direito à educação, apresentava-se como um direito colectivo, não um direito da pessoa enquanto ser individual, pelo que o indivíduo tinha o dever de frequentar a escola, não para sua realização individual, mas para satisfação das necessidades da colectividade. O combate ao analfabetismo e ao obscurantismo constituía um princípio fundamental (artigo 13.º da LC de 1981) que era um corolário do princípio económico da propriedade socialista, consubstanciado na propriedade Estatal, tal como dispõe o artigo 9.º da LC de 1981, que aqui tomamos como exemplo, e marcadamente de filosofia marxista, conforme dispõe o artigo 2.º, da Lei Constitucional, de 1975, da República Popular de Angola, igualmente a título exemplificativo.

De acordo com o preâmbulo deste diploma (Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, a “Lei de Revisão Constitucional”), um dos propósitos dessa revisão foi, precisamente, o da “criação das premissas constitucionais necessárias à [...] ampliação do reconhecimento e

³⁰² Enquanto fonte de direito esse discurso, para além de outros instrumentos jurídicos, o governo criou o Despacho n.º 30/76, de 24 de Novembro, do Gabinete do Primeiro Ministro, que determinou que em todos os serviços fosse feito o recenseamento dos trabalhadores analfabetos e os que pudessem servir de alfabetizadores, publicado no *Diário da República* n.º 278, I Série, de 25 de Novembro do mesmo ano, e, mais tarde, o Decreto n.º 24/84, de 18.10 de 1984, do Conselho de Defesa e Segurança, institui o Dia Nacional do Educador, publicado no *Diário da República* n.º 257, I Série, do mesmo ano.

garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”, o que culminou com a reformulação do título II, sobre os direitos e deveres fundamentais, dando sentido à consideração do direito à educação, como um direito subjectivo.

Na segunda fase, o Estado Angolano reconfirmou-se como um Estado Democrático de Direito, configurado na já citada Lei Constitucional de 1992.

Com a concretização da definição do Estado Democrático de Direito e o alargamento dos direitos e liberdades dos cidadãos, o dever do indivíduo de aprender a ler e a escrever, dever para com a comunidade e a Nação, por força da aplicação dos princípios da *Carta da Organização das Nações Unidas* e da *Carta da Organização da Unidade Africana*, diplomas internacionais previstos e inseridos no ordenamento jurídico da República Popular de Angola, conforme a Constituição de 1975, passa a constituir um direito para si mesmo. Trata-se do reconhecimento constitucional da pessoa, enquanto indivíduo, de reclamar a prestação dos serviços de educação por parte do Estado, não como um bem que pertence à comunidade, mas um bem de que ele individualmente pode usar e fruir, contudo, sem desligar-se ou esvaziar-se do seu conteúdo social, no sentido de “colectivo”.

Na Lei Constitucional de 1975, o “direito à educação” estava inserido no capítulo dos princípios fundamentais que deveriam reger a República de Angola, enquanto tarefa do Estado no combate ao analfabetismo e ao obscurantismo. Competia ao Estado criar os mecanismos para que a educação fosse posta ao serviço do povo. Esta posição era coerente e em completa consonância com a doutrina marxista-leninista que imperava nos designados “países do Leste Europeu”.

A partir da revisão Constitucional de 1992, a questão da educação é tratada no capítulo dos direitos e deveres fundamentais, seguindo-se aqui a corrente filosófica humanista e social do Ocidente, designadamente a do “reformismo socialista”.

4. O ENSINO PRIMÁRIO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E A SUA IMPORTÂNCIA NA FORMAÇÃO DA CIDADANIA JURÍDICA

4.1. Educação como exercício pleno do Direito de Liberdade e Instrumento de Desenvolvimento

Um homem só é livre quando age de acordo com a sua vontade, isenta de pressões e esclarecida, isto é, com perfeito conhecimento da situação envolvente e suas consequências, tendo em conta juízos de valor, por ele assumidos, através do qual se realiza pessoalmente. E este conhecimento adquire-se através da educação.

Embora o direito à educação não deva ser restringido ao ensino primário (educação básica), este garante o acesso aos demais níveis de ensino, por ser nesse nível de ensino que se adquire os rudimentos para a compreensão de fenómenos mais complexos.

O direito à educação, enquanto direito social, é caracterizado pela interdependência e indivisibilidade do sistema jurídico em que se insere, pela supremacia normativa, pois está constitucionalmente tutelado pela universalidade, na medida em que são titulados por todas as pessoas, pela indivisibilidade, estando a ela intrinsecamente ligadas a incindibilidade, e é digno de protecção no mesmo pé de igualdade com outros direitos, pela interdependência, indisponibilidade, historicidade e aplicação imediata e pela proibição do retrocesso social.

O Direito à Educação destaca-se em dois planos:

- 1 – No plano individual, prende-se com a realização pessoal e, nesse sentido, é corolário da dignidade humana e dos Princípios da Liberdade e da Igualdade;
- 2 – No plano colectivo, tem a ver com a relação do indivíduo ao seu meio social, nomeadamente na sua participação na vida da comunidade, a sua participação cívica e política, com o desenvolvimento social, económico e cultural, no seu envolvimento na promoção dos direitos humanos e da paz³⁰³.

³⁰³ Nina Ranieri entende que “O direito à educação permite aos adultos e crianças marginalizadas a integração na comunidade, a promoção da emancipação feminina e a protecção das crianças contra a exploração sexual ou a de seu trabalho. Possibilita ademais, a difusão da Democracia, dos direitos humanos e da protecção do meio ambiente, valores cruciais no mundo contemporâneo. Desse ponto de vista, convém lembrar que a efectividade do direito à educação e suas repercussões beneficiam reciprocamente o indivíduo e a colectividade. Interesse particular e interesse público, assim se fundem, da mesma forma que os interesses locais, regionais e nacionais” in Nina Beatriz Stocco Ranieri (Coord.), *Direito à Educação, Aspectos Constitucionais*, EDUSP, São Paulo, 2009, p. 288.

A pergunta que se coloca é a de saber até que ponto a Constituição Angolana e as suas leis fundamentais consideram o direito à educação primária como um direito cívico?

O artigo 79.º da Constituição privilegia o plano colectivo do Direito à Educação ao dispor que a promoção do acesso de todos os cidadãos à alfabetização e ao ensino faz-se através do incentivo à participação dos diversos agentes particulares na sua efectivação pelo Estado.

Este preceito legal fundamental torna extensivo, ou melhor, confere particularmente aos agentes privados o direito de prestação positiva, antes deferida somente ao Estado como uma das suas funções de “reserva” que, por força da Lei n.º 4/75, atribuía a esse mesmo Estado o seu monopólio no exercício das tarefas educativas.

Esta situação não é nova, pois já o artigo 13.º da Lei Constitucional se referia dessa forma, ao enunciar que “a República Popular de Angola combate energeticamente o analfabetismo e o obscurantismo e promove o desenvolvimento de uma educação ao serviço do Povo e de uma verdadeira cultura nacional, enriquecida pelas conquistas culturais revolucionárias dos outros povos”.

Destarte, o direito à educação constitui um direito subjectivo que aparece sempre ligado ao colectivo, ao bem-estar social.

O conceito de “direito subjectivo social” aparece bem sublinhado nos pronunciamentos da UNESCO³⁰⁴.

Contrariamente à *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, adoptada pela OUA, em Nairobi, Quénia (em 1981), reconhece e consigna um leque de direitos e deveres individuais, elevando a pessoa humana como sujeito activo, nos capítulos I – Direitos dos Homens e dos Povos, e consagra expressamente o direito à educação, no artigo 17.º, n.º 1.

³⁰⁴ O direito à educação, nesse sentido, constitui um “instrumento de desenvolvimento dos recursos humanos e sociais [...] é essencial para a erradicação da pobreza, redução da mortalidade infantil, controlo do crescimento da população, igualdade no género e assegura o desenvolvimento sustentável, a paz e a democracia [...] Uma sociedade alfabetizada está melhor equipada para um rápido crescimento” – www.unesco.org/new/en/education/theme – 21.04.12.

E ainda sobre a alfabetização: “*Literacy is a human right, a tool of personal empowerment and a means for social and human development. Educational opportunities depend on literacy.*”

Literacy is at the heart of o basic education for all, and essential for eradicating poverty, reducing child mortality, curbing population growth, achieving gender equality and ensuring sustainable development, peace and democracy. There are good reasons why literacy is at the core of Education for All (EFA).

A good quality basic education equips pupils with literacy skills for life and further learning; literate parents are more likely to send their children to school; literate people are better able access continuing educational opportunities; and literate societies are better geared to meet pressing development.” in www.unesco.org/new/en/education/theme – 21.04.12.

Fiel a este princípio, a *Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança* (1990/1999)³⁰⁵ reitera o respeito do direito à educação como um direito individual, ao estatuir claramente, no artigo 11.º, alínea a), que esse direito é dirigido ao fomento e ao desenvolvimento do “bem estar da criança, dos seus talentos e das suas capacidades físicas ao máximo potencial”. Ora, esta pretensão está manifestamente dirigida ao “eu” individual, que não está naturalmente dissociada do ser social que é o homem na sua eminência. De modo que não será alheio considerar que o direccionamento para o ser individual não pressupõe o afastamento do homem como ser social, daí que, nessa mesma disposição, na alínea g), se reconheça que o direito à educação será concomitantemente dirigido à “preparação da criança para uma vida responsável numa sociedade livre, num espírito de compreensão, tolerância, diálogo, respeito mútuo e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, tribais e religiosos”³⁰⁶.

4.2. A imposição constitucional de assegurar o ensino primário (básico e obrigatório)

A *Constituição da República de Angola* impõe ao Estado a tarefa da “promoção do acesso à alfabetização e ao ensino” – artigo 79.º, n.º 1. Sobre ele impende uma prestação positiva no sentido de criar as condições para que os cidadãos angolanos acedam à escola.

Esta norma é explícita em relação à alfabetização; ela não delimita nem define o acesso aos restantes níveis de ensino, tornando-a genérica e pouco pragmática.

O artigo 8.º da Lei n.º 13/01 – Lei de Bases do Sistema de Educação – instrumental à norma constitucional, vem tornar ainda mais confuso o conceito e os limites da obrigatoriedade do ensino, ao definir que “o ensino primário é obrigatório para todos os indivíduos que frequentem o subsistema do ensino geral”.

³⁰⁵ A *Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança* foi adoptada em Adis Abeba, em 1990.

³⁰⁶ Machado e Oliveira, (2001) pp. 56-57, citados in “*Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo*” in *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*, de Adelaide Alves Dias (www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos) defendem que “a educação enquanto um direito social proeminente, como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis [...] é um pré-requisito para usufruir dos demais direitos civis, políticos e sociais, emergindo como um componente básico dos Direitos do Homem” em plena concordância de valores e princípios já defendidos no século XVII, aquando da Revolução Francesa, e enunciados na *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1793, que por sua vez assegurava: “A instrução é necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos.” – Artigo XXII.

A regra jurídica referenciada não permitia, *prima facie*, o acesso daquele que pretenderia frequentar o ensino primário. Não constituía, em si, a atribuição de um direito subjectivo. Ela significava, *per se*, a obrigatoriedade de acesso ao ensino primário para todos, mas tão-somente como via de acesso ao nível imediatamente superior, ou seja, por um lado, que a obrigatoriedade recaía sobre os que já estavam inseridos no sistema de ensino, e, por outro, que a frequência de qualquer outro nível de ensino subsequente está condicionada à obrigatoriedade de frequência do ensino primário, condição sem a qual os candidatos não poderiam aceder aos outros níveis, nomeadamente do subsistema do ensino geral do nível secundário.

Parece haver, neste dispositivo legal, em certa medida, uma contradição com o preconizado no artigo 25.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, que concebe que o ensino elementar é obrigatório, no caso, o ensino primário de seis classes.

O pressuposto legal inserido na *Declaração Universal dos Direitos do Homem* refere-se, sem dúvida, ao direito de acesso de todos à educação, e não só daqueles que, por via da primeira matrícula, tivessem assegurado o seu acesso. Logo, a enunciação do artigo 8.º da lei de Bases do Sistema de Educação abstraiu-se do Princípio da Universalidade, previsto quer no comando do dispositivo da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, quer no do artigo 6.º da LBSE, denominado “Democraticidade”, que afirma que todos os cidadãos angolanos, sem qualquer distinção, têm iguais direitos no acesso e na frequência aos diversos níveis de ensino, para além de poderem participar na resolução dos seus problemas, daí o seu carácter democrático. A redacção do artigo 8.º da LBSE impunha limites ao Princípio da Universalidade e da Igualdade, previstos no artigo 6.º, dessa mesma Lei.

Tal situação divergente, e outras constantes da LBSE, ditou a adequação das normas jurídicas, conformando-as com a CRA, tendo sido em seu lugar aprovada a LBSEE, através da Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, conferindo maior clareza ao conceito de obrigatoriedade, no seu artigo 12.º, e de democraticidade, no artigo 10.º da mesma Lei.

Conforme preconiza a alínea g), do artigo 21.º, cabe ao Estado a promoção de “políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito, deixando para a Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino o estabelecimento do conceito e da estrutura da educação básica, nos artigos 27.º e seguintes”.

Inserida no Subsistema do Ensino Geral, que se estrutura em dois níveis (o Primário e o Secundário), o ensino primário é considerado a “base do ensino geral”³⁰⁷ e é desenvolvido em seis classes. O Decreto Presidencial n.º 16/11, de 11 de Janeiro, que aprova o Estatuto do Subsistema do Ensino Geral, nomeadamente os artigos 3.º e 8.º, retoma o conteúdo dos princípios pelos quais a educação se deve reger, deixando clara a desconformidade das normas internas com o previsto nos instrumentos internacionais, quer no artigo XXVI da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, quer no artigo 3.º, da *Declaração Mundial Sobre a Educação para Todos*, só indicando alguns a título exemplificativo.

Fazemos nossa a consideração articulada por Adelaide Alves Dias, ao questionar a omissão da universalidade do direito à educação ao pretender-se acolher a obrigatoriedade do ensino³⁰⁸. É inegável que só é possível falar-se de obrigatoriedade quando se fala em universalidade. A obrigatoriedade só pode ser entendida quando dirigida “para todos”, em igualdade de circunstâncias e sem discriminação.

Será, em suma, um dado adquirido à luz das normas de Direito Internacional que, por força da Constituição, integram as normas jurídicas da República de Angola, que o direito à educação básica regular e de adultos, em que se enquadra a alfabetização, em Angola, é obrigatório e universal e ora previsto no artigo 12.º da LBSEE, por interpretação extensiva. A Lei de Bases do Sistema de Educação deverá ser interpretada nesse universo legislativo: o direito à educação deverá ser assumido constitucionalmente como um “direito à liberdade pessoal fundamental de aprender”, cabendo ao Estado satisfazer e garantir esse direito como um “direito de igualdade de oportunidades no acesso e frequência à escola”.

O direito de igualdade de oportunidade no acesso e de frequência à escola estão indelevelmente ligados ao direito à não discriminação, à liberdade de escola e na escola,

³⁰⁷ O subsistema da educação pré-escolar constitui, de acordo com o artigo 21.º da LBSEE, “a base da educação” e não do sistema de educação, estruturado em dois níveis, compreendendo a creche e o jardim infantil. Este nível de ensino não é regido pelos princípios que enformam o ensino primário, tais como a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade. A base (“fundamento” na enunciação da lei) do “Sistema de Educação” é constituída pelo subsistema do ensino geral. Vale aqui lembrar a distinção entre sistema educativo e efectivo exercício educativo, feita por Hans Füssel, no seu trabalho “A autonomia das escolas numa perspectiva institucional”, in *Educação e Direito, Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação*, Editora: AAFDL (Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa), n.º 1, 1.º Semestre de 1999, pp. 73 e ss.

³⁰⁸ Adelaide Alves Dias, “Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo” in *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*, www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos, p. 445: “Como é possível falarmos em direito à educação e obrigatoriedade de ensino abstraindo sua pretensão de universalidade”.

ao direito dos pais e encarregados de educação de escolherem a educação dos seus filhos, direitos e liberdades estas que devem ser salvaguardadas.

A obrigatoriedade do ensino, tal como se apresentou no artigo 8.º da LBSE, revelou-se contrária à liberdade de acesso às escolas do ensino primário, resultando daí o desrespeito pelo preceito constitucional, previsto no artigo 21.º, alínea g), por implicar a falta de prestação positiva do Estado, que se consubstancia em criar as condições de acesso a esse nível de ensino. Falha nesse âmbito a garantia fáctica do Estado em criar as condições para a satisfação das necessidades individuais dos cidadãos, no capítulo dos direitos fundamentais.

Conferindo tal conteúdo ao artigo 8.º, da LBSE, promana que a gratuitidade do ensino só se evidenciaria para aqueles que, “por artes mágicas”, acessem à escola, restringindo por isso o acesso “de todos a esse direito”.

Este entendimento teve duas consequências imediatas e indissociáveis:

1 – A primeira e imediata é que não existia a obrigação efectiva do Estado em criar escolas para todos;

Neste caso, o Estado não seria obrigado a satisfazer a pretensão de todos os indivíduos que pretendiam a frequentar a escola, logo, ao exercício da sua liberdade de aprender, o que colocava em causa o exercício do direito fundamental do indivíduo. Fica subjacente a ideia de que “este serviço público do Estado tem uma outra valência, para além de servir os direitos fundamentais”³⁰⁹. Nesse caso, é notório que estaremos a especular no quadro de uma Constituição que advoga que a lei da maioria, o interesse público, se sobrepõe às liberdades individuais. É evidente que os direitos individuais incluem os direitos sociais, decorrentes da garantia das condições fácticas do seu exercício para todos.

No âmbito dos direitos sociais, no qual se insere o direito à educação, resta líquido que ao Estado compete criar as condições fácticas (direitos funcionais) para o exercício das liberdades individuais.

2 – A segunda prende-se com o direito de acesso à escola.

³⁰⁹ Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 196.

As liberdades de aprender e ensinar reclamam o direito de acesso à escola, o que implica o direito de escolha da escola mais adequada à formação académica, moral ou cívica pretendida. E esta satisfação da necessidade educativa pode ser desenvolvida em escolas públicas ou privadas.

Conforme a lei prescrevia, no artigo 7.º da LBSE, o ensino primário “para os que o frequentam” é gratuito. Mas só o poderá ser gratuito, de facto, em escolas públicas, situação que veio a ser corrigida no âmbito da LBSEE, designadamente no n.º 1, do artigo 11.º, ao restringir, especificamente, a gratuidade do ensino às “Instituições Públicas de Ensino.

Como vimos, a escola pública, interpretando a redacção do artigo 8.º da LBSE, não garantia, desse modo, a efectivação dos direitos individuais formalmente acolhidos.

Nos termos da Constituição e da Lei de Bases do Sistema de Educação, a fundamentalidade da “obrigatoriedade” do ensino estava relacionada com a base, ponto de partida para aquisição de conhecimentos no nível seguinte, e não, propriamente, como corolário do direito à educação, situação como atrás referimos, conceptualmente sanada pela integração das normas de Direito Internacional e, num certo sentido, no plano interno, ora acolhida pelo artigo 12.º da LBSEE.

Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto Presidencial n.º 16/11, que aprova o Estatuto do Subsistema do Ensino Geral, a obrigatoriedade constitui uma “particularidade” do ensino primário para, logo a seguir, afirmar no n.º 2 que esta particularidade resulta da aplicação do princípio da obrigatoriedade, já prevista no artigo 8.º da Lei de Bases do Sistema de Educação.

Afastando a falta de rigor na abordagem deste tema, a obrigatoriedade de acesso ao ensino primário é garantida no Direito Interno pela recepção no ordenamento jurídico das normas de Direito Internacional constantes da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, da *Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos* e, ainda, no compromisso n.º 5 dos *11 Compromissos da Criança* e do seu Plano de Acção.

En passant, a falta de rigor no tratamento das situações jurídicas, ou a substituição da linguagem jurídica por outros tipos de linguagem técnica, não cabível em diplomas jurídicos, conduzem a que a análise de tais disposições enfermem da falta de padrão ou da imprecisão dogmático-jurídica.

A coincidência de sentido de determinados termos, em diplomas legais e documentos oficiais, nem sempre se faz sentir. Quando nos referimos, por exemplo, à

educação ou ao ensino, pode assumir o mesmo significado, ou não, independentemente do contexto em que se insiram, tomando como exemplo o caso vertente em que se usa, indiscriminadamente, os conceitos de “direito”, “princípio” ou, simplesmente, “particularidade”.

Conforme ficou dito, o artigo 12.º da LBSEE procurou corrigir o sentido da obrigatoriedade da educação, antes prevista no artigo 8.º da LBSE, mas não o conseguiu de forma satisfatória de modo a encontrar-se a eficácia a sua aplicação.

O artigo 12.º da LBSEE “traduz-se”, no dizer da lei, “no dever de Estado, das famílias e das empresas em assegurar e promover a frequência ao Sistema da Educação e Ensino a todos os indivíduos”, deferindo a responsabilidade a esses sujeitos activos a quem cabe prestar o serviço da educação, mas não submete os sujeitos beneficiários dessa prestação o dever de frequentar a escola”. Não exprime a correspondência necessária entre o dever de ensinar e o dever de aprender.

Embora as diferentes Constituições da República Popular de Angola e da República de Angola não estabeleçam, expressamente, a educação como um direito, os avanços em termos quantitativos são evidentes, como nos mostra a tabela seguinte, (tomando-se em linha de conta que Angola herdou, em 1975, uma taxa de 85% de analfabetos, conforme afirma o documento *Mesa Redonda sobre Educação para todos 1991*, na página 32), malgrado a sua universalização estar longe de ser alcançada. Observemos a tabela demonstrativa abaixo:

Tabela de dados comparativos de matrículas, de 1977 a 2010 (de cinco em cinco anos), nos ensinos primário e alfabetização:

Nível de ensino	1977	1985	1990	2009	2011
Ensino Primário (4 classes)	12.972	14.917* ****	989.682 76%**	3.967.886**** 76,3***	4.875.868****
Alfabetização*	46.404	39.891	32.492	532.491****	561.424****

* Fonte: Mesa Redonda sobre Educação para todos 1991

** Taxa real de escolarização 51%

*** Taxa líquida do ensino primário: Fonte IIBEP, 2008-2009, Relatório Analítico, Vol. 1

**** Fonte: GEPE, MED³¹⁰

³¹⁰ De acordo com o GEPE, MED, nas campanhas de alfabetização de 2008 a 2012 foram alfabetizados 2.707.475 cidadãos, o que representa um crescimento médio de 19,51%, comparado com o mesmo

Apesar do facto de, formalmente, não se ter proclamado o Direito à Educação como um direito fundamental, a verdade é que a grande adesão das pessoas à escola se deveu ao facto de, nos “discursos do Presidente da República”, se impor a alfabetização e a massificação escolar como um “dever revolucionário”, o que ocasionou o fenómeno da “explosão escolar”, devido ao facto de as solicitações serem de tal monta que as estruturas educacionais da época, não preparadas para a nova realidade, não conseguiram suportar.

A falta de acesso esteve directamente ligada à situação de guerra que eclodiu mesmo antes da proclamação da independência, que gerou a deslocação das populações das suas zonas de origem e sobrecarregou as infra-estruturas existentes. Deste modo, a exiguidade de estruturas físicas e de recursos humanos capacitados contribuiu para o deficiente cumprimento da prestação positiva a que o Estado se obrigava. Como resultado, o exercício da educação ficou retraído por força de factores sociais e económicos que impediram a sua plena realização, não se consubstanciando na preterição dos direitos humanos do cidadão, mas na falta de condições subjectivas e objectivas para o seu exercício, quer por parte do cidadão, quer por parte do próprio Estado. Daqui se pode extrair a conclusão de que, em condições extraordinárias, é concedida ao poder público a faculdade de não cumprir com as prestações positivas, mesmo que constitucionalmente obrigatórias. Nesses casos, há que determinar-se, com clareza, o que significa “situações extraordinárias”, que esta expressão peca por ser abstracta, por poder ter a possibilidade de ser aplicada a uma multiplicidade de situações de facto, dando uma larga margem de arbitrariedade ao Estado de enquadrar o seu incumprimento no “saco das situações extraordinárias”.

Por outro lado, a obrigatoriedade de ensino não deverá exprimir-se, unicamente, no dever do Estado em prover as condições para que as pessoas possam exercer a sua faculdade de aceder e frequentar a escola, conforme se dispõe constitucionalmente no artigo 21.º ou, de modo funcional, no artigo 12.º da LBSEE. A efectividade desta obrigação positiva do Estado deverá, necessariamente, corresponder ao dever dos pais e encarregados de educação das crianças em idade escolar, no ensino primário, de conduzir os seus filhos à escola. A obrigatoriedade deverá ser entendida nos dois sentidos: do Estado, na criação de condições para que o direito à educação se realize, e

período de 2004/2008. De acordo ainda com a mesma fonte, o Ensino Primário registou, no mesmo período, um crescimento de 30,4%.

dos destinatários, em “usar bem” esses recursos. Para o efeito, há que estabelecer-se medidas punitivas para os responsáveis que tenham a seu cargo crianças em idade escolar e não cumpram com os seus deveres.

4.3. O Posicionamento institucional da escola e a sua contribuição na formação da cidadania

As discussões sobre a cidadania centram-se em torno do seu conceito analisador (e.g. Beiner, 1995 e Heater, 1999) e enquanto finalidade educacional fundamental (e.g. Menezes, 2003, dentre outros).³¹¹

Num Estado democrático de direito, como se arroga a República de Angola, no artigo 2.º da CRA, a participação dos cidadãos na vida pública reclama uma qualificação que o torne capaz de se envolver no processo de desenvolvimento social, “como sujeito dotado de autonomia e responsabilidade pelas suas escolhas”³¹².

Todas as políticas educativas e todas as normas, que enformam o sistema de educação, têm como escopo a formação do homem, de acordo com os objectivos preconizados pela sociedade a que se reportam. E esta formação é feita, de forma organizada, em estabelecimentos especificamente criados para este efeito, que genericamente são denominados por estabelecimentos de ensino ou, simplesmente, por escolas.

Num sistema formal de ensino, a escola será, por conseguinte, o espaço privilegiado onde se desenvolve a educação.

O exercício da cidadania pressupõe que o indivíduo, enquanto cidadão (homem inserido numa determinada formação social), tenha pleno conhecimento dos seus direitos e deveres para com o Estado a que pertence, para que os possa exercer e cumprir, de modo participativo³¹³, consciente e responsável.

³¹¹ Isabel Menezes e Pedro D. Ferreira, *Educação para a Cidadania participatória em sociedades de transição: uma visão europeia, ibérica e nacional das políticas práticas da educação para a cidadania em contexto escolar*, Editor CIE – Centro de Investigação e Intervenção Educativas, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Porto, Dezembro 2012, pp. 17.

³¹² Luísa Neto, *Educação em Democracia, Estudos de Direito*, 1, 1.ª edição, Universidade do Porto, Porto, Dezembro de 2015.

³¹³ Dione Ribeiro Basílio, sublinha a obtenção da condição de cidadão participativo, através do desenvolvimento, e transformação do ser humano, pelo acesso ao conhecimento facultado pela educação, na sua *Dissertação sobre Direito À Educação: Um Direito Essencial ao Exercício da Cidadania. A Sua Protecção à Luz Da Teoria Dos Direitos Fundamentais e da Constituição Federal Brasileira De 1988*, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2009, www.teses.usp.br, pp. 58 e 59.

A escola, como centro especial do ensino, em que o Estado pode e deve intervir, tem de possuir a capacidade para transmitir conhecimentos e de propiciar o aperfeiçoamento espiritual das pessoas³¹⁴, de tal modo que o sujeito que a frequente adquira a formação necessária para o exercício da cidadania, isto é, adquira as competências necessárias para conhecer os seus direitos e deveres na sociedade a que pertence e possa participar consciente e de forma activa.

Assim, ao Estado incumbe colocar à disposição da população uma rede de instituições capazes de satisfazer as suas necessidades de acesso. É nas escolas que se materializa o princípio constitucional do direito ao ensino e à alfabetização, previstos no artigo 79.º da Constituição de Angola, e que o Estado cumpre com as suas tarefas, definidas no artigo 21.º desse diploma, e dá corpo aos objectivos gerais da educação, preconizados no artigo 4.º da Lei n.º 17/16, que aprova a Lei de Base do Sistema de Educação e Ensino.

A escola está inserida numa estrutura da pirâmide do sistema de educação, constituindo a sua base, de acordo com o que enuncia o artigo 103.º, da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino. Para ela estão estabelecidas normas regulamentares, que podem estar agrupadas normalmente nos Estatutos dos Subsistemas de Ensino e, casuisticamente, nos regulamentos das respectivas escolas, cujo cumprimento é essencial para a vida da comunidade escolar, docentes, discentes e trabalhadores, prevendo até sanções no caso de incumprimento.

As relações que se estabelecem entre os membros da comunidade escolar evidenciam já a prática dos direitos e das obrigações plasmadas nos regulamentos das instituições.

Como afirma o professor doutor Jan De Groof, “A educação forma a personalidade de uma pessoa jovem, afectando ou influenciando assim a sua capacidade de adquirir e exercer, na existência em concreto da comunidade de uma escola, tanto direitos como deveres de cariz democrático”. E prossegue: “A escola encoraja-o a tal, tomando em consideração uma necessária diferenciação baseada na sua idade e tipo de educação e em conformidade com os objectivos educacionais da escola, que por sua vez não podem ignorar a perspectiva de uma cultura de direitos.”³¹⁵

³¹⁴ Dalmo de Abreu Dallari, *Direitos Humanos e Cidadania*, Col. Polémica, Moderna, São Paulo, 1998, p. 47.

³¹⁵ Jan De Groof, in “Autonomia e Disciplina nas Escolas”, tradução de José Eduardo Bispo (LLB, LLM) – *Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação*, AAFDL Editora, Lisboa, n.º 1, 1.º Semestre de 1999, p. 22.

Por outro lado, os Princípios Gerais de Direito devem enquadrar-se nas matérias educativas, quer através de disciplinas específicas sobre Direito e direitos humanos, quer através de conceitos radicados em matérias de âmbito social, tais como a educação moral e cívica ou, até mesmo, a matemática.

A escola e demais instituições escolares constituem unidades de base do Sistema de Educação e Ensino, às quais incumbe aplicar e desenvolver formas e métodos de ensino e aprendizagem adequados à prossecução dos fins da educação, em observância dos princípios legalmente estabelecidos.

À escola compete formar o indivíduo, capacitando-o para a vida activa através do desenvolvimento das suas capacidades intelectuais e elevação do seu nível de consciência e de trabalho, no respeito pelos princípios democráticos, pela dignidade da pessoa humana, permitindo a sua integração na sociedade de que faz parte. Em suma, a escola deve formar um indivíduo que exerça a sua cidadania de modo livre e consciente em plena consonância com a moral e a ética vigente no seu país, os seus usos e costumes e as suas leis, conforme também prescreve a *Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança*³¹⁶.

Os valores da tolerância, respeito pelos direitos e liberdades individuais, o espírito de compreensão, da moral e dos bons costumes, isto é, a prática da vida social comunitária, fora da família, inicia-se na escola. Esta, tal como a família, constitui um dos pilares para a formação do indivíduo, dentro dos parâmetros aceites pela sociedade. Assim, através da escola, o poder público transmite aos seus cidadãos os valores que fundam a unidade da Nação e concede os mecanismos intelectuais e morais com vista a alcançar a plena realização dos direitos humanos.

É, também, através dela, enquanto instituição, que os alunos irão aprender as regras de convivência que determinam a vida em comum. Como se tem afirmado, mais do que as leis, a boa educação forma bons cidadãos.

Mas o que é dado fazer quando as normas que regem a actividade do meio estudantil não existem, ou são formalmente inexistentes, ou, ainda, qual o grau de efectividade das normas de conduta a seguir no seio da comunidade escolar, quando a sua criação não obedeceu ao formalismo legal estabelecido, como parece ser o caso do regulamento geral das escolas do ensino geral?

³¹⁶ Assim dispõe o Artigo 11.º (Educação) da *Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança* (1990/1999), adoptado em Adis Abeba.

Embora o artigo 35.º e seguintes, do Decreto Presidencial n.º 16/11, que aprova o estatuto do subsistema do ensino geral, preveja a organização e funcionamento dos órgãos de gestão dessas escolas, remete para legislação avulsa a sua regulamentação, nomeadamente a organização interna, funções e atribuições de cada um deles. O Ministério da Educação, através da Direcção Nacional do Ensino Geral, tornou público, a 1 de Janeiro de 1999, o Regulamento Geral das Escolas do Ensino Geral. Tal diploma, ao momento, não tinha sido publicado por entidade competente para o fazer, o Ministro da Educação, pelo que se levanta a questão de saber em que medida o cumprimento desta disposição é obrigatório, sabendo que a Lei n.º 8/93, de 30 de Julho, nos artigos 3.º, 6.º e 7.º, submete a publicação no *Diário da República* a requisitos formais, como sendo a competência da entidade que emite, de que os directores não fazem parte, a obrigatoriedade da identificação do diploma, iniciando pelo número e data, a categoria e, por fim, a subsunção do modelo a que se reporta a categoria do mesmo. Ora, a publicação deste regulamento não obedeceu a tais regras que, de acordo com o mesmo diploma, a sua obrigatoriedade estará condicionada.

Estaremos aqui perante uma norma sem validade formal, logo, formalmente inexistente e, como tal, inexigível.

Embora feridas de nulidade, a verdade é que, na prática, as escolas organizam-se de acordo com tal diploma. Está aqui patente uma das manifestações, de entre tantas, que enferma o sistema das normas jurídicas, nomeadamente o revestimento da forma das normas jurídicas e da competência do órgão emitente, em desrespeito das normas que regulam os actos administrativos.

É uma situação que urge corrigir, não só em termos de forma, de exigência prática, porém, mais ainda, a bem da certeza do conteúdo dos seus direitos e deveres recíprocos, a fim de permitir uma verdadeira participação do aluno na vida da escola, para que se sinta parte da comunidade escolar e não, somente, um indivíduo que “vai” à escola, por “ser obrigado a ir” e, no fim, ter um diploma, mas alguém que, sendo um sujeito de direitos e deveres, contribui para o desenvolvimento da escola e do seu crescimento pessoal e individual e a encara como um verdadeiro treino para a vida social activa. O aluno deve constituir um sujeito activo com a faculdade de exercer os seus direitos e cumprir com os seus deveres, em primeira linha na escola, e ser capaz de transportá-los para a sua família e comunidade, e não se limitar a ser um mero objecto

sobre o qual recai um programa escolar, tornando-se um receptáculo de conhecimentos e incapaz de os ligar à realidade.

Em ordem à coerência e à uniformidade e harmonia das normas jurídicas (sistema jurídico), o Regulamento Geral das Escolas do Ensino Geral, mesmo assim, tornar-se-ia ultrapassado face às disposições do artigo 59.º, sobre “a posição e organização das escolas e outras instituições para a educação”, preconizadas na Lei n.º 13/01, Lei de Bases do Sistema de Educação, e a esta deverá ceder em obediência à aplicação das leis no tempo.

Mas permanece, ainda, uma questão que nos resta resolver: Será que o regulamento interno constituirá uma fonte de direitos ou, simplesmente, uma “situação funcional adoptada pelo legislador como mais adequada para permitir a realização dos direitos e cumprimento dos deveres”³¹⁷?

A resposta encontrar-se-á na estruturação hierarquizada das normas jurídicas sobre a educação e ensino. Há que primeiro estabelecer os direitos e deveres em sede própria e depois encontrar-se os mecanismos para a sua efectivação, reservando à escola o seu papel de formador, em plena harmonia com a família. A escola deve assegurar o desenvolvimento dos hábitos de solidariedade, de respeito, do sentido de justiça, de tolerância e de preservação, do bem comum e dos direitos humanos em geral.

³¹⁷ No dizer do Professor Doutor Barbas Homem, “Direitos e Deveres Fundamentais de Pais, Professores e Alunos perante a Autonomia das Escolas” in *Revista Educação e Direito*, nº 1, 1.º Semestre, 1999, p. 127.

5. OS PILARES CONTRATUAIS DA RELAÇÃO ENTRE A ESCOLA E A FAMÍLIA

5.1. Invasão pelo estado da essência dos direitos de família

As relações familiares, embora se possam situar no âmbito das relações afectivas, não são estanques nem estão desligadas das relações jurídicas, por terem relevância jurídica, perante um caso concreto da vida familiar e, por conseguinte, reclamam a intervenção do direito porque, como afirma Castanheira Neves, as relações familiares “correspondem ao espaço do direito”³¹⁸, desde o direito romano, em que encontramos o direito da família como uma das subdivisões do direito civil e modernamente assumida pelas diferentes Constituições.

Se, por um lado, à própria dogmática jurídica repugnaria o afastamento das relações familiares das relações jurídicas, o mesmo não se pode, peremptoriamente, afirmar quanto ao entendimento sobre a sua qualificação. A família é composta por “diferentes membros”, pessoas às quais a lei civil atribui esta qualidade, quer por laços de consanguinidade, quer por via do casamento, quer por via da união de facto, ou outras, mas não é tratada como um ente jurídico autónomo. Ela existe em função dos seus membros e mantém a sua unidade pela coesão, pelas relações que se estabelecem entre cada um dos seus membros. Digamos que a família, sob este ponto de vista, não tem personalidade jurídica, mas já a teria cada um dos seus membros *per se*: não é possível (nem tecnicamente), por exemplo responsabilizar uma família por danos, ou mandar uma família, mas poder-se-á aferir a responsabilidade de cada um dos seus membros perante uma situação concreta. Da mesma forma, a família, enquanto titular de direitos e obrigações, não tem a capacidade de exigir de outrem determinado comportamento, mas impõe a cada um dos seus membros um dever de conduta para com os outros membros da família, tais como o de solidariedade, respeito mútuo, cooperação e assistência, emergindo daí, concomitantemente, a lesão de um direito subjectivo absoluto (direito de personalidade) e um direito familiar pessoal.³¹⁹

³¹⁸ Castanheira Neves, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 233.

³¹⁹ Mafalda Barbosa, “A família e responsabilidade civil: uma relação possível? Brevíssimo apontamento” in *Lex Familiae*, Centro de direito da família, Coimbra editora, ano 10 – n.º 20 – julho/dezembro 2013, p. 67, apud Henrich Ewald Höörster em nota 19, *A respeito da responsabilidade civil dos cônjuges entre si...* ob cit p. 116; Leite Campos, *Lições...* cit p 118; Angela Cristina da Silva Cerdeira, *Da responsabilidade civil dos cônjuges* cit p 118 (falando em adesão à posição de Nerson, dos faits dommageables de nature mixte).

Francisco Coelho defende que o conceito de direito subjectivo familiar não cabe na noção tradicional de direito subjectivo e, por isso, a protecção dos direitos familiares far-se-á pela atribuição pelo Estado de “poderes funcionais” e estes são irrenunciáveis, intransmissíveis e controlados objectivamente (legalmente)³²⁰. Esta relação orgânica, semelhante ao *status civitas*, entendido como “a relação ou o vínculo jurídico que liga o indivíduo ao agrupamento”³²¹, decorre da relação Estado-cidadão, em que é mais restrito o campo da liberdade e da vontade.³²²

O conteúdo dos poderes funcionais (irrenunciabilidade e intransmissibilidade), também denominados poder-dever, justificariam por si só a intervenção do Estado nas relações entre pais e filhos, por ser de reconhecido interesse público que a educação dos filhos caiba aos pais, como direito natural e, como tal, deve “ser governado por normas de interesse e ordem pública” acauteladas pelo Estado³²³, a quem cabe tomar as medidas necessárias para proteger os interesses da comunidade em geral, nomeadamente em ordem à manutenção da coesão e da paz social. Por esse motivo, o Estado deverá encontrar o equilíbrio adequado entre o exercício do poder-dever dos pais e a medida do seu poder de intervenção (princípio da proporcionalidade), actuando nos limites definidos por lei (princípio da tipicidade).

Impõe-se neste capítulo, porque é digno de nota, o respeito devido à privacidade da vida familiar, reconhecido no artigo 8.º da CEDH, que veda à autoridade pública a ingerência no exercício desse direito, limitado pelos casos “prescritos na lei, por questões de segurança nacional e por razões de segurança pública, bem estar do país, defesa da ordem e a prevenção das infracções penais, protecção da saúde ou da moral, ou a protecção de direitos e das liberdades de terceiros”.

Tanto a noção de vida privada, como a noção de vida familiar, têm suscitado discussões, quer devido à indeterminação e imprecisão do conceito contido no artigo 80.º do CC, quer à evolução do conceito de família.

³²⁰ Pereira Coelho, *Curso de Direito da Família, Lições do Curso de 1977/78*, Coimbra, 1977, pp. 64 e ss.

³²¹ António Cicu, “Il concetto di status”, In *Studi gluridici in onore do Vincenzo Simoncelli nel XXV anno del suo insegnamento*, Jovene, Napoli, 1917, p. 60, apud António Jorge Pereira Júnior, Debora Gozzo, Wilson Ricardo Ligiera, *Direito e Dignidade da Família: do começo ao fim da vida*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 33.

³²² António Jorge Pereira Júnior, Debora Gozzo, Wilson Ricardo Ligiera, *Direito e Dignidade da Família: do começo ao fim da vida*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 33 e 34.

³²³ Pires de Lima e João de Matos Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Volume V (Artigos 1796.º a 2023.º), Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pp. 342 e 343.

Nos tempos actuais, a definição de vida familiar não se ajusta aos parâmetros da tradicional família nuclear, sustentada pelo casamento entre homem e mulher, esta última defendida pelo artigo 20.º do Código da Família de Angola.

De facto, o artigo 80.º do CC não clarifica o que deve ser entendido por “intimidade da vida privada”, não se entendendo, por isso, o que de facto a lei pretende “reservar”.

Decorre, porém, da disposição constitucional de Angola, prescrita no artigo 32.º, a protecção da “reserva da intimidade da vida privada e familiar”, contra “actos abusivos ou contrários à dignidade humana, de informações relativas às pessoas e às famílias”, o que é reconduzido para o conceito de “dignidade da pessoa humana”, também ele comportando as mais variadas interpretações, se bem que, neste conceito, estará implícita a preservação do bom-nome, da reputação e da imagem, merecendo, por isso, “protecção especial do estado”, nos termos do artigo 35.º da CRA.

Entendendo que a família tem protecção constitucional da sua vida privada, compete-nos delimitar que vida familiar o Estado protege, partindo do pressuposto que nos tempos modernos existem famílias emergentes de diferentes relações: dentro ou fora do casamento (uniões de facto e naturais); entre homens e mulheres (heterossexuais); entre pessoas do mesmo sexo (homossexuais); em que uma das partes pode ser transexual; a par do parentesco e da afinidade e encontrar um critério que permite fixar os limites dessa protecção.

O artigo 7.º do CF diz, claramente, que as “relações familiares emergem do parentesco, do casamento, da união de facto e da afinidade. O parentesco, nos termos da lei angolana, constitui o vínculo privilegiado da relação familiar, que, de acordo com Maria do Carmo Medina, é justificada pelo “predomínio da estrutura da família extensa, abrangendo parentes afastados e afins ligados por fortes laços de consanguinidade”³²⁴. O parentesco estabelece-se por duas vias (artigo 8.º): por laços de sangue (artigo 9.º) e pela adopção (198.º), todos do CF. Constituem fonte das relações familiares, ainda, o casamento (artigo 20.º); a União de facto (artigo 112.º) e a afinidade (artigo 14.º).

Decorrentes do artigo 1576.º do CCP, as relações familiares fundam-se no casamento, no parentesco, na afinidade e na adopção, a que a doutrina “acrescenta a

³²⁴ Maria do Carmo Medina, *Código do Direito da Família Anotado*, 2.ª edição, revista e actualizada, Colecção da Faculdade de Direito da UAN, Luanda, 2005, p. 21.

noção de relações para familiares”, para diferenciar das relações constituídas por união de facto.³²⁵

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, fundada no casamento, não cobriu situações da vida moderna, das quais consistem em “relações de vida estável”, sendo-lhe alheias as diferentes situações factuais “estáveis da vida em comum”, embasadas pelo critério da efectividade dos laços interpessoais, obrigando aos Tribunais a procederem a uma “interpretação dinâmica [...] operando deste modo, uma extensão do conteúdo do direito ao respeito pela vida privada e familiar”, ao colher as novas situações familiares, emergentes de fora do casamento ou da coabitação.³²⁶

Estas situações “anómalas”, sob o ponto de vista conservador, geram clivagens que conduzem a situações de exclusão social³²⁷ aos filhos nascidos fora do conceito tradicional de família, que, por sua vez, gera um sentimento de não pertença ao grupo social em que está inserido, no caso a escola, colocando o indivíduo fora “do universo de igualdade”³²⁸. Neste sentido, caberão no conceito de exclusão social as situações de racismo, sexismo e de xenofobia, votados aos negros, às mulheres, aos emigrantes e às minorias discriminadas, dentre outras, que exigirão do Estado a implantação de mecanismos institucionais para a sua integração social e de protecção aos direitos à liberdade, à igualdade e à privacidade individual e familiar, decorrentes do direito à dignidade.

Apercebe-se aqui uma transposição de situações de vida que, ao saírem do círculo restrito da família, se abrem à sociedade, pondo em causa a reserva da intimidade da vida privada de outrem. Oliveira Ascensão chama a atenção para situações que resultam de factos expostos ao público deixarem de ser privados, por serem notórios, ou ainda em situações que fundam direitos de outras pessoas.³²⁹

³²⁵ Antunes Varela, *Direito da Família*, 1.º Vol., Petrony, Lisboa, 1999, pp. 26 e ss; Francisco Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito da Família*, Vol. I, Introdução ao Direito Familiar, 4.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008, pp. 34 e 35.

³²⁶ Susana Almeida, *O Respeito pela Vida (Privada e) Familiar na Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: A Tutela das Novas Formas de família*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 68 e ss.

³²⁷ Ricardo Arruda, Alexandre Baia, João Colaço, *O que é Exclusão Social?*, Escolar Editora, Lisboa, 2014, pp. 15 e 16. De acordo com este autor, O termo “exclusão social” é um conceito das Ciências Sociais que nasceu nos anos de 1980, mais especificamente em 1974, por René Lenoir no seu livro *Les Exclues*, embora o tema em si fosse abordado por diversos estudiosos em diferentes momentos, ao retratar diversas situações dissociativas. A título de exemplo, por Luís Bruñuel, em 1950; Victor Hugo e Jonh Steinbeck, em 1939; Pasolini em 1962; e, mais recentemente, por Dubet, em 1987.

³²⁸ Ricardo Arruda, Alexandre Baia, João Colaço, *O que é Exclusão Social?*, Escolar Editora, Lisboa, 2014, p. 21.

³²⁹ José de Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. I, 2.ª edição Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p. 121.

Pode, com toda a razão, indagar-se que situações caberão no conceito de reserva, previsto no artigo 80.º do CC, visto que o n.º 2 delimita a extensão da reserva à “natureza do caso e à condição da pessoa.

Da lei emergem duas situações susceptíveis de diversas interpretações:

- a) Natureza do caso;
- b) Condição da pessoa.

A “natureza do facto” pode ser entendida como acontecimento, circunstância ou condição que produz um determinado resultado, enquanto que a “condição da pessoa” pode estar relacionada com a “categoria social”³³⁰ do indivíduo. Daí se infere que o limite definido no n.º 2 continua a ser impreciso, dando lugar ao livre arbítrio do julgador, emitindo juízos de valor de acordo com a sua cultura, convicções ideológicas, políticas, religiosas ou mesmo orientação sexual. A indefinição dos limites da extensão da reserva, por não ser absoluta, mas casual, não cobre nem salvaguarda situações que devem ser objecto de protecção, tais como reacções xenófobas ou de outra natureza contra pessoas cujas condições não se enquadrem nos estereótipos pré-definidos, tornando-os objecto de rejeição institucionalizada.³³¹ É necessário que se delimite a extensão e o grau dessa reserva, como, aliás, Oliveira de Ascensão reconhece.³³²

Porém, doutrina contrapõe o direito à privacidade com o direito de informar e ser informado, previsto na maioria das constituições como um direito fundamental, que no âmbito do artigo 40.º, n.º 1, da CRA, consiste no direito e na liberdade de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações e, acrescenta o n.º 2, “sem impedimento nem limitação por qualquer tipo ou forma”. Este direito, que parece ilimitado, não é absoluto, ele cede sempre perante a preservação do “bom nome, a honra e reputação, a honra e a reserva da intimidade da vida privada e familiar, a protecção da infância e da juventude, o segredo do Estado, o segredo de justiça, o segredo profissional e demais garantias daqueles direitos”, Todas as situações enunciadas constituem corolários do direito à dignidade de cada indivíduo, em razão da qual todos os outros direitos decaem. Na mesma linha, o Código Civil advoga, no artigo 70.º, a protecção contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à personalidade

³³⁰ *Idem*, p. 122.

³³¹ Em sentido contrário, Oliveira Ascensão, ao defender que, sic: “... quando se fala em condição das pessoas, não há que entender a referência como limitada a apreciação individual.” *Idem* p. 123.

³³² Oliveira Ascensão, citando Hubmann, distingue três esferas: Individual, privada e secreta. *Idem* p. 123.

física ou moral dos indivíduos. Deste modo, estabelecem-se limites para além dos quais o direito à informação não pode ser exercido.

É assim que o recurso às Redes Sociais, nomeadamente para difundir notícias ou dados de pessoas, ou os casos de *bullying*, embora possam ser baseados em factos notórios, que pode ser entendido como a expressão máxima da liberdade individual, deve, perante uma situação concretamente considerada, constituir uma violação da vida privada. A lei angolana assim a tratará, desde que tais informações tenham sido “obtidas e utilizadas de forma abusiva, ou no caso de serem contrárias à dignidade humana e de informações relativas à vida privada e à família”, conforme prescreve o artigo 32.º, n.º 2 da CRA.

A utilização como factor de discriminação da condição de gordo, gay e de outras condições das pessoas não enquadráveis em estereótipos sociais cabem no espírito da legislação que vimos citando. Deste modo, o impedimento de participação em associações de estudantes, a aplicação de critérios diferenciados de avaliação com base na sua condição social constitui violação clara dos direitos de personalidade, passível de responsabilidade civil, nos termos do artigo 70.º, n.º 2, do Código Civil, para além da responsabilidade criminal que daí possa advir.

5.2. Os Direitos da Família na Constituição e no Direito Civil

Fruto das lutas sociais em meados do século XVIII, com a Revolução Francesa e as correntes filosóficas protagonizadas pelos Estados Unidos da América, os direitos humanos surgem como Direitos de defesa dos cidadãos perante o Estado, como acima já se afirmou. Daí decorre a sua consagração constitucional, nos diferentes ordenamentos jurídicos, figurando o direito da família na esfera do direito político no âmbito dos direitos liberdades e garantias, e, como seu corolário, a primazia do direito dos pais à educação dos filhos, cabendo ao Estado o papel de cooperação e de ordenador da sociedade.

Como bem refere Míriam Silva, “A progressiva afirmação do privado permite concluir que este domínio do direito resultou da afirmação do poder político relativamente ao seu âmbito de intervenção”³³³, o que determinou a delimitação dos

³³³ Miriam Cláudia de Sousa Silva e Afonso Brigas, *As Relações de poder na construção do direito da família português*, AAFDL, Lisboa, 2016, pp. 81 e ss.

poderes entre si, entendido por Miriam Silva como uma verdadeira “ingerência política”, pela “deturpação” dessa separação descomprometida, pelo monarca.³³⁴

As relações familiares fundam-se na união estável entre duas pessoas, que pode, ou não, ser estabelecida pelo casamento³³⁵, sendo uma das suas fontes imediatas³³⁶, interpretando-as à luz das fontes de direito de cada período histórico, como fontes mediatas e subsidiárias.

Na consideração dos antecedentes do direito privado moderno, segundo Miriam e Brigas, há a considerar três elementos indispensáveis³³⁷:

- a) O direito romano do ocidente;
- b) A tradição da Igreja sustentada na canonística;
- c) A tradição escolar proveniente da antiguidade tardia. A que acresce, mais tarde, a influência da Revolução Francesa, a partir do século XVIII.³³⁸

Na antiguidade clássica, os membros da família, enquanto sujeitos do direito familiar, assentavam num tratamento diferenciado, desigual, entre eles, fazendo pressupor uma espécie de hierarquia, em que o pai, *pater familias*, estava posicionado no topo, investido de todo o poder, a *potestas*, o que condicionou a capacidade de exercício da mulher e o modo de exercício do poder paternal, conferido ao pai, que determinava o destino dos filhos, incluindo as suas escolhas. A supremacia do homem na família condicionou a forma da estrutura familiar, fundada na desigualdade, e o regime jurídico em matéria de consentimento.³³⁹

³³⁴ Ibidem

³³⁵ Artigos 1576.º a 1578.º, 1584.º e 1586.º do Livro IV, do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de Novembro de 1966, tornado extensivo ao Ultramar, pela Portaria n.º 22.809, de 4 de Setembro de 1967, Livraria Almedina, Coimbra, Outubro de 1975.

³³⁶ Pereira Coelho considera que “a primeira das relações de família é a *relação matrimonial* que em consequência do casamento liga os cônjuges entre si”, a partir da qual, com excepção da adopção, todas as outras relações emergem, nomeadamente o parentesco e a afinidade; “se o casamento e a adopção, como entes jurídicos, são verdadeiramente *fontes* das correspondentes relações jurídicas familiares, já o mesmo se não pode dizer do parentesco e da afinidade, que são eles próprios, *relações* familiares derivadas, respectivamente, da geração (ou de uma série de gerações) e da geração e do casamento.” In Francisco Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito da Família, Vol. 1, Introdução Direito Matrimonial*, 4.ª Reimpressão da 4.ª edição, Coimbra editora, Coimbra, Março 2014, p. 31.

³³⁷ Miriam Cláudia de Sousa Silva, Afonso Brigas, *As Relações de poder na Construção do Direito da família portugueses [1750-1910]*, edição AAFDL, Lisboa, Março 2016, pp. 57 e ss.

³³⁸ *Idem*, Nota de rodapé 90, apud Wieacker, no que se refere ao modelo de ensino e à organização pedagógica e escolar da antiguidade “O facto de o ocidente ter estado, durante meio milénio, quase exclusivamente familiarizado com o direito imperial tardio do ocidente e com o direito romano vulgar, antes de ter deparado, no *Corpus Iuris*, com o verdadeiro espírito de jurisprudência clássica um dos dados mais importantes da história jurídica europeia: só esta pausa possibilitou a entrada decisiva em cena dos juristas especializados no mundo moderno”, p. 59.

³³⁹ Max Rheinstein e Mary Anne Glendon, *Interspousal Relations, International Encyclopedia of Comparative Law*, Chapter 4, pp. 9 e ss.

Modernamente, nas sociedades em que a capacidade jurídica da mulher é plena, o papel a ela atribuído é de igualdade e não submissão legal ao “chefe de família”, investido de pátrio poder.

Entre os sujeitos das relações familiares estabelecem-se direitos pessoais e patrimoniais subordinados a essas relações familiares, sendo que as patrimoniais se enquadram no âmbito das relações obrigacionais e reais.

No que respeita aos direitos e deveres da família para com o menor, releva para este estudo as relações familiares pessoais que se estabelecem entre os seus membros, cuja qualificação tem sido alvo de discussão entre os civilistas.

É facto assente que as relações familiares pessoais consistem na faculdade dos sujeitos da relação jurídica de serem titulares de direitos e deveres familiares.

Segundo Pereira Coelho, essas relações não configuram um direito subjectivo, “mas poderes funcionais, poderes-deveres e como tais irrenunciáveis, indisponíveis,”³⁴⁰ e intransmissíveis.

A doutrina tradicional portuguesa considera os direitos familiares pessoais como direito subjectivo. Em contraposição, Pereira Coelho suporta que não se trata propriamente de direito subjectivo, mas de poderes funcionais decorrentes do facto de o seu exercício ser alheio à vontade e ao interesse dos seus titulares, não se ajustando a noção tradicional de direito subjectivo, em que a vontade do titular prevalece sobre o interesse tutelado. Tratando-se do exercício de um direito subjectivo, sublinha este autor que “o titular do direito *escolhe* livremente o modo do seu exercício, pode exercê-lo *como queira*, em vista da satisfação de qualquer interesse seu, por mais diverso que seja do interesse que a ordem jurídica quis tutelar quando lhe atribui o direito [...] pode até não o exercer”, contrariamente, os direitos familiares são irrenunciáveis, intransmissíveis (*inter vivos e mortis causa*) e são direitos cujo exercício é controlado objectivamente (legalmente)”. Isto é, independem da vontade e do interesse do seu titular, que o exerce obrigatoriamente e do modo estabelecido por lei.

No direito angolano, constituem fontes das relações familiares em primeira linha o parentesco, e só depois o casamento, a união de facto e, por fim, a afinidade, conforme prescrevem os artigos 7.º, 8.º, 14.º e 20.º do CF.

³⁴⁰ Francisco Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito da Família, Volume 1, Introdução Direito Matrimonial*, 4.ª Reimpressão da 4.ª edição, Coimbra editora, Coimbra, Março 2014, pp. 152 a 155.

A lei angolana considerou o parentesco como fonte primordial do direito da família, contrariamente ao estabelecido no direito português, que assim considerou o casamento, pelo “predomínio da estrutura da família extensa, abrangendo parentes afastados e afins, ligados por fortes laços de solidariedade”.³⁴¹

Por sua vez, a adopção não constitui uma fonte autónoma do direito da família em Angola, por estar integrada no conceito de parentesco em paridade com os “laços de consanguinidade, conforme se pode constatar da definição de parentesco consignada no artigo 8.º do CF.

O CF estabeleceu princípios, consignados no Título I, artigos 1.º a 6.º, que, de acordo com Maria do Carmo Medina, “contêm normas fundamentais programáticas, que devem orientar a constituição e o desenvolvimento das relações no domínio da família, na qual os interesses pessoais, de cada um dos membros se devem coordenar de forma harmoniosa, com os interesses gerais da sociedade”.³⁴²

5.3. Responsabilidade dos pais e encarregados de educação na educação dos filhos

Directamente ligado ao papel da escola na educação e formação da personalidade da criança insere-se o papel e a intervenção que os pais e encarregados da educação devem ter nesse plano, principalmente numa sociedade cada vez mais corrida em que estes estão preocupados em prover a família de conforto e bens materiais, que os afasta do convívio familiar e de uma protecção mais próxima.

Decorre do Direito Natural a responsabilidade dos pais e dos encarregados de educação à educação dos seus filhos, pela protecção que os mais novos devam merecer dos mais velhos, que os têm à sua guarda. É impensável, na tradição africana, um menor ser deixado à sua sorte, isto apesar de os nossos dias nos revelarem exemplos, infelizmente bastante frequentes, que quebram este princípio milenar.

Este direito natural ganhou relevância e foi expressamente acolhido e consagrado, em 1948, pela *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, descrito no artigo 26.º, n.º 3, relegando aos pais a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos, precedido pela *Declaração dos Direitos da Criança*, pela

³⁴¹ Maria do Carmo Medina, *Código de Direito da Família Anotado*, 2.ª edição, revista e actualizada, Colecção da Faculdade de Direito da UAN, Luanda, 2005, p. 21, e, também, em Maria do Carmo Medina, *Código de Direito da Família Anotado*, Gráficas Coimbra, Outubro 1998, p. 25.

³⁴² Idem p. 8 e, também, Idem p. 12.

Sociedade das Nações, em 1924, considerado o “primeiro instrumento normativo que acolhe a referência expressa a ‘direitos da criança’.”³⁴³

Seguiu-se, em 1959, a promulgação pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração dos Direitos da Criança, que, no seu preâmbulo, considerou que “a criança, por motivo da sua falta de maturidade física e intelectual, tem necessidade de uma protecção e cuidados especiais, nomeadamente de protecção jurídica adequada, tanto antes como depois do nascimento”, sedimentada no princípio II³⁴⁴, ao prescrever que “a criança gozará de protecção especial e disporá de oportunidade e serviços, a serem estabelecidos em lei, por outros meios de modo a desenvolver-se física, mental, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade”, direitos esses fruídos “sem qualquer excepção, distinção ou discriminação por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de outra natureza, nacionalidade, origem social, posição económica, nascimento ou outra condição inerente à própria criança ou à sua família”. Nesse grupo social merece atenção especial a criança que necessite de cuidados especiais em virtude da sua condição física ou mentalmente deficiente, conforme expressa o último parágrafo do Princípio IV³⁴⁵.

A *Declaração dos Direitos da Criança* defere aos pais, em primeira linha, e à sociedade, no princípio VII³⁴⁶, a responsabilidade da sua educação e que esta deve ser no interesse superior da criança, ao afirmar expressamente que essa educação “deverá ser o interesse director daqueles que têm a responsabilidade por sua educação e orientação e que tal responsabilidade incumbe em primeira instância aos pais”.

Ao Estado caberá criar as condições para que “a criança receba educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, pelo menos nas etapas elementares. Uma educação que lhe permita – em condições de igualdade de oportunidades – desenvolver as suas aptidões e a sua individualidade, o senso de responsabilidade social e moral, chegando a ser um membro da sociedade”.

Em 1989, foi adoptada a *Convenção dos Direitos da Criança* pela Assembleia Geral das Nações Unidas e assinada em Nova Iorque, a 26 de Janeiro de 1990. Esta, por seu turno, tornou os Estados subscritores como “Partes juridicamente responsáveis pela

³⁴³ Helena Bolieiro e Paulo Guerra, *A Criança e a Família – Uma Questão de Direito(s), Visão Prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e Jovens*, 2.ª edição actualizada, Coimbra Editora, Julho 2014, p. 13

³⁴⁴ *Declaração Universal dos Direitos da Criança* – UNICEF, in dhnet.org.br

³⁴⁵ Idem

³⁴⁶ Idem

concretização dos Direitos das Crianças que a mesma consagra e por todas as acções que adoptem em relação às crianças, enquanto a Declaração impunha simplesmente obrigações de natureza moral que se reconduziam a princípios de conduta para as nações”,³⁴⁷ conforme prescreve o artigo 12.º da Convenção. Segundo Clara Sotto Mayor, assinala a passagem do estatuto da criança, de objecto de protecção dos adultos para sujeito de direitos, ao consagrar os direitos de autodeterminação e de participação das crianças,³⁴⁸ por força desse mesmo dispositivo, consagrado no artigo 12.º, ao conferir à criança a capacidade de formular os seus próprios juízos, de expressar as suas opiniões livremente, ainda que condicionados à sua idade e maturidade. Afirmar esta, decerto equívoca, por ser entendimento consagrado de que a qualidade de ser sujeito está intrínseca e indissociavelmente ligada à aquisição da personalidade jurídica, reconhecida a todas as pessoas, sem excepção, na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948,³⁴⁹ nos seus artigos I e II e, por isso, passíveis de protecção, conforme prescreve o artigo VII, desse diploma. As situações de excepção previstas nesse instrumento de direito internacional constituem limites à capacidade de exercício, nomeadamente em contrair casamento (artigo XVI) e não, propriamente, de afastamento da qualidade de sujeito dos menores ou mesmo, por mero acaso, da assumpção da qualidade de objecto, nem muito menos retraída do seu direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (artigo XVIII), de opinião e expressão (artigo XIX) e de reunião e associação. A norma prevista no artigo XXVI, n.º 3, que confere aos pais a prevalência no direito de escolha do género da instrução ministrada aos seus filhos, decorre do dever especial de protecção à infância, devida aos pais em primeira linha e ao Estado de um modo geral.

A *Convenção dos Direitos da Criança*, de acordo com Helena Bolieiro, constituiu um marco na concepção dos direitos da criança, não pela assumpção da criança como

³⁴⁷ Helena Bolieiro e Paulo Guerra, *A Criança e a Família – Uma Questão de Direito(s), Visão Prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e Jovens*, 2.ª edição actualizada, Coimbra Editora, Julho 2014, p. 15.

³⁴⁸ Maria Clara Sottomayor, *Temas de Direito das Crianças*, Reimpressão, Edições Almedina, Coimbra, Agosto 2016, p. 45.

³⁴⁹ Obra Colectiva da Livraria Saraiva, *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, Editora Saraiva, Janeiro, 2010, pp. 379 a 382.

sujeito de direitos, mas pelo “reconhecimento jurídico da criança como sujeito ‘autónomo’ de direitos”.³⁵⁰

Já Antunes Varela considera que a lei civil portuguesa é clara na enunciação dos sujeitos da relação parental, ao dispor no artigo 1878.º do CCP que “o poder paternal compete aos pais”, embora agindo no interesse dos filhos “não deixam de exercer um direito (não exercem uma pura actividade de funcionários ao serviço dos filhos), porque assim obtêm a realização plena de uma das suas facetas mais ricas da sua personalidade” e, por isso, não reconhece nenhuma “incompatibilidade entre a natureza do poder (direito-dever) e o fim imediato que ele serve.”

O Artigo 4.º, n.º 1, da *Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança (1990/1999)*, adoptado em Adis Abeba, ao dispor sobre os “Melhores interesses da criança”, impõe que em todos os actos que digam respeito à criança, e que sejam empreendidas por qualquer pessoa ou autoridade, os melhores interesses da criança deverão ser de consideração primordial, competindo ao Estado a protecção da família de molde a que ela possa cumprir o seu papel basilar da sociedade, conforme prescreve o artigo 16.º, números 1 e 2, da *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*.

Aqui reafirma-se o princípio da complementaridade do Estado na educação da criança: Os pais são os responsáveis pela segurança e educação dos seus filhos, cabendo ao Estado criar as condições para que esse poder se concretize.

Decorrem desses instrumentos internacionais quatro princípios fundamentais, descritos por Helena Bolieiro e Paulo Guerra:

1. Princípio da não discriminação;
2. Princípio do Interesse superior da criança;
3. Princípio segundo o qual a criança tem direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento;
4. Princípio ao respeito pelas opiniões da criança.

No que se refere aos direitos consignados à Criança, podem ser agrupados em 3 categorias, segundo os mesmos autores:³⁵¹

³⁵⁰ Helena Bolieiro e Paulo Guerra, *A Criança e a Família – Uma Questão de Direito(s), Visão Prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e Jovens*, 2.ª edição actualizada, Coimbra Editora, Julho 2014, p. 15.

³⁵¹ Idem, p. 17.

1. Direitos referentes à provisão (direitos sociais no âmbito da saúde, educação, segurança social, cuidados físicos, vida familiar, recreio e cultura);
2. Direitos de protecção (protecção contra a discriminação, o abuso físico e sexual, o abandono, a negligência, a exploração, o tratamento cruel, desumano ou degradante e em caso de conflito armado);
3. Direitos de participação (o campo de direitos civis e políticos, desde o direito da criança ao nome e identidade, a ser consultada e ouvida, a ter acesso à informação, ao direito à liberdade de expressão e opinião).³⁵²

Ao reconhecer-se à criança a falta de maturidade, para por si só exercer os direitos que lhe são reconhecidos, foi conferido pelas diferentes legislações, ao longo dos tempos, o poder do pai de reger os interesses dos filhos, concebido primordialmente, como acima se afirmou, como um tipo de soberania (*potestas*) do pai para com o filho, numa relação de supra infra ordenação, a que o direito romano chamou de pátrio poder. Esta situação, actualmente “reduzida”, no dizer de Jacinto Bastos, “a uma função de tutela das pessoas sujeitas ao poder paternal, cujo conteúdo essencial da moderna instituição do pátrio poder – que mais tarde foi substituída pela expressão “autoridade parental” do francês “*autorité parentale*”, abriu espaço para a compreensão da integração da mãe como um dos titulares do poder paternal, no seguimento do reconhecimento e aplicação da regra da igualdade de direitos não só entre o homem e a mulher, mas no caso vertente da igualdade jurídica dos conjugues no seio da família, acolhida na maioria das constituições (*princípio paritário*). Segundo o mesmo autor, citando Rotondi, esta autoridade “é tríplice: a guarda e regência da pessoa do menor e a administração do seu património”³⁵³, no interesse do filho menor e não dos pais.

³⁵² Idem, p 17, apud Thomas Hammarberg, cit. por Natália Fernandes Soares, “Direitos da criança: utopia ou realidade” in *Infância e Juventude*, Instituto de Reinserção Social, Lisboa, Out/Dez. 1997, 4, pp. 105-106.

³⁵³ Jacinto Bastos, *Direito da Família*, segundo o Código Civil de 1966, V, arts. 1 874.º a 1950.º, Tipografia Guerra, Viseu, Março de 1980, p. 15, apud Rotondi, *Instituciones de derecho privado*, n.º 336; ainda sobre o assunto Correia Teles, *Digesto Português*; Oliveira Guimarães, *Sentenças*, p. 280; Dias Ferreira, *Código Civil Anotado*, vol. I, pp. 179 e ss; Cunha Gonçalves, *Tratado de Direito Civil*, Vol. II, pp. 346 e ss; Eliana Guimarães, *O poder maternal*; Pires de Lima e Antunes Varela, *Noções Fundamentais de Direito Civil*, Vol II 5.ª edição pp. 291 e ss; Moitinho de Almeida, *O poder paternal no Direito Moderno*, na *Scientia Iuridica*, ano 17.º, p. 34; Paulo Merêa, *A lei IV, 55 da Lex Visigothorum e o poder paternal do direito visigótico*, no bol. Fac. Dir. Coimbra, ano XLI, p. 63; Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, suppl. Perm. §§ 549 a 552 e 571, act. De 1971; Weill, *Précis de droit civil*, adenda de 1971, n.ºs 1 a 55; Casel et Bonnart-Casel, *Les droits de la mère sur l'enfant*; Mazeaud (H.,L. et.J.) *Leçons de droit civil* t. 1, n.ºs 1 133 a 1 190; Planiol et Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, t. 1 (R e J. Savatier) n.ºs 299 a 413; Clóvis Beviláqua, *Direito da família*, §§ 73 e ss; Pontes de Miranda, *Direito de família*, §§ 144 e ss; Lafayette, *Direitos de família* §§ 112 e ss; Eduardo Espínola, *A família no direito civil brasileiro*, n.ºs 245 e ss; Orlando Gomes, *Direito de família*, n.ºs 178 e ss; Castelo Branco Rocha, *O pátrio poder*; Castan

A disposição do artigo 35.º, n.º 1, da Constituição de 2010, CRA, ao estabelecer que a “protecção dos direitos da criança, nomeadamente, a sua educação integral e harmoniosa, a protecção da sua saúde, condições de vida e ensino constituem absoluta prioridade da família, do Estado e da Sociedade”, parece-nos ser mais clara e concreta, propicia à alteração da Lei de Bases do Sistema de Educação que defina o papel concreto dos pais e encarregados de educação no sistema educativo, delineando os seus direitos e deveres para com a escola e os seus filhos e educandos.

Esta norma do artigo 35.º diz-nos, sem parcimónia, que compete à família, em primeira linha, com absoluta prioridade, proteger a criança e cuidar da sua educação. Como poderemos, pois, articular e entender esta norma, com o disposto nas alíneas b), que pretende assegurar os direitos, liberdades e garantias fundamentais, e g) em que o Estado propõe a promoção de políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito, “nos termos definidos por Lei”, defendidos no artigo 21.º da Constituição de 2010, que define as tarefas fundamentais do Estado?

J. J. Canotilho ensina-nos que “Os direitos fundamentais devem ser compreendidos, interpretados e aplicados como *normas jurídicas vinculativas* e não como trechos ostentórios ao jeito das grandes “declarações de direitos.”³⁵⁴

Poderemos inferir destas normas que a intervenção dos pais e encarregados de educação, na educação dos filhos, constitui um direito constitucional efectivo (mesmo configurando-o como um poder/dever)? Isto é, em que medida os pais e encarregados de educação poderão invocar este direito *ope actionis* e o Estado exigir daqueles o cumprimento dos seus deveres? Noutros termos: Qual o grau de eficácia deste direito perante o Estado e, em última instância, perante a escola, enunciado nos precisos termos do artigo 35.º, da Constituição de 2010?

Respondendo a esta questão, poderíamos afirmar que seria difícil um empreendimento de tal monta, na medida em que, no ordenamento jurídico angolano³⁵⁵,

Vásquez. *La patria potestad*; Cominelli-Inzitari, *La minore età*; Azzariti-Martinez, *Diritto civile italiano*, vol. II, 2.ª ed pp. 970 e ss; Degni, *Il diritto di famiglia*, pp. 409 e ss; Barassi, *La famiglia legittima*, 3.ª ed, p. 189 e ss; Angelo comneno, *La patria potestà*; De Rosa, *La tutela degli incapaci*, vol. I; Cognetti, *Patria potestà ed educazione religiosa dei figli*; Pelosi, *La patria potestà*; Lehmann, *Derecho de familia*, pp. 295 e ss Eneccerus, Kipp y Wolff, *Tratado, Derecho de familia*, vol. II, §§ 78 e ss.

³⁵⁴ In “Constitucionalização”, ponto 2, do cap. 1 – “Constitucionalização e Fundamentalidade” – José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 378.

³⁵⁵ A título de exemplo e no sentido inverso ao de Angola, no sistema jurídico português o capítulo sobre *os efeitos da filiação*, artigo 1874.º e ss do *Código Civil* e mais especificamente os artigos 1879.º “*Despesas com o sustento, segurança, saúde e educação dos filhos*”, o artigo 1885.º, *Poder Paternal*

não existem normas legais reguladoras dos direitos e deveres dos pais e encarregados de educação, perante a escola, nem sequer dispositivos estruturais de carácter geral.

A Lei de Bases do Sistema de Educação – Lei n.º 13/01 – foi omissa em relação ao papel dos pais e encarregados de educação e a sua intervenção no sistema educativo, não tendo corporizado o comando normativo do artigo 31.º da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro – Lei de Revisão Constitucional, que confere ao Estado o dever de promover o desenvolvimento harmonioso da personalidade dos jovens e a efectivação dos seus direitos no ensino, com a colaboração da família e da sociedade, nem atendeu ao disposto no artigo 130.º do Código da Família, que impõe aos pais a criação, instrução, formação e educação dos filhos, no âmbito do exercício autoridade paternal³⁵⁶, lacuna que foi, em certa medida, preenchida ao ser conferida a obrigatoriedade das famílias em promover o acesso e frequência a todos os indivíduos em idade escolar”, pelo artigo 12.º da LBSEE. Dizemos “em certa medida” por esta norma se revelar insuficiente na sua formulação, por não precisar que tipo de acções os pais devem exercer de modo a cumprir com os seus deveres educativos, pelo que se conclui que este dispositivo da LBSEE é genérico e vazio. Por outro lado, ao Estado caberá a primazia na educação dos filhos, e não já a família que se encontrar em segundo plano. Ou deve-se entender que a educação, que aqui se refere, se restringe ao processo organizado de ensino aprendizagem, cabendo aos pais um papel de subsidiariedade no mesmo pé de igualdade com a sociedade e as empresas? Estamos de acordo que o Estado deve assumir a educação como uma tarefa e ser o promotor do acesso e frequência ao Subsistema de Ensino, mas a família não deverá desonerar-se do seu papel educativo, cumprindo com o seu dever de mandar os filhos à escola e colaborar com a instituição de ensino na educação do seu filho e representá-lo.

O dever de protecção dos pais, para com os seus filhos menores, foi assumido pelo direito angolano, ao conferir àqueles o poder de os representar em todos os actos e negócios jurídicos, mas afastou da esfera jurídica de “decisão dos pais” os actos “de natureza estritamente pessoal e o poder de administração legal dos seus bens”,

relativamente à pessoa do filho, em que ressalta o dever dos pais em proporcionar “adequada instrução geral e profissional, ou ainda o artigo 1886.º, sobre a *educação religiosa*, em que está bem patente o direito dos pais em decidir sobre a educação a dar aos filhos, dentre outros; No quadro legal da República Federativa do Brasil, regula o Direito à Educação, à Cultura, ao Desporto e ao Lazer o Capítulo IV, artigos 53 a 69 do Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pela Lei n.º 8.069/1990, materializando, desse modo, o artigo 227 da sua Constituição.

³⁵⁶ Código da Família, aprovado pela Lei n.º 1/88, da Assembleia do Povo, publicado no *Diário da República*, n.º 8, I Série, de 20 de Fevereiro de 1988.

conforme dispõe o artigo 138.^o do CF, estando sujeito o seu exercício a autorização judicial, artigo 141.^o.

Neste ponto, interessa, pois, determinar o âmbito do direito de representação do filho menor conferido, por lei, aos pais.³⁵⁷ No caso vertente, eles agem no interesse do menor, de modo a “suprir” a sua incapacidade e, como diz bem Antunes Varela, “o poder de representação integrado no poder paternal, [constitui] uma especialidade própria da incapacidade da menoridade”³⁵⁸ e deve ser exercida nos moldes previstos na lei. É uma actuação, de acordo com Menezes Cordeiro, *nomine alieno*³⁵⁹, situação não menos pacífica quando se trata de determinar os limites da actuação dos pais “no interesse dos menores” e até que ponto a intervenção dos pais não significa, de facto, a defesa ou a concretização dos seus próprios interesses. Podemos tomar como exemplo o seguinte: O João, de 16 anos de idade, portanto menor, tem uma enorme fixação por computadores e pretende ser Engenheiro Informático, quando a sua idade e habilitações o permitirem. Contudo, os pais decidem que seria melhor encaminhá-lo para a Faculdade de Medicina, por entenderem que, ao prosseguir a carreira médica, o seu filho terá bons proventos que assegurará a sua estabilidade financeira, no futuro, com o argumento de haver escassez de médicos e uma população cada vez mais crescente de doentes carentes. Os pais de João pretendem, por isso, acautelar o futuro do filho, sem sobressaltos. *Quid juris?*

A escolha da profissão dos pais, pelos filhos, caberá no âmbito dos poderes legais de representação legal ou configurará a *contemplatio domino* que “implica não só a actuação em nome de outrem mas também a não actuação em nome próprio”³⁶⁰, de que nos fala Pedro Pais de Vasconcelos ou o abuso de representação?

³⁵⁷ No direito costumeiro à semelhança doutros países africanos, embora exista uma relação afectiva e protectora em relação entre pai e filhos, a guarda e os cuidados ao filho são devidos pela mãe.

“... in other (particularly African) societies the relations between parents (and, in particular, the father) and children are a good deal more formal often governed by express rules of conduct.

Among the Tswana of Bechuanaland, to take one well-documented example, the position is that the child is taken care of by his mother, but that its (legitimate) father, as the legal head, owes it appropriate maintenance and protection...” Shapera 170, apud S. J. Stoljar, The Social, Legal and Historical Position of Children, in *Encyclopedia of Comparative Law*, Volume IV, Persons and Family, under the auspices of the International Association of Legal Science, 2007, Chapter 7, pp. 5, 7-7.

³⁵⁸ Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Volume V, (artigos 1796.^o e 2023.^o), Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p. 340.

³⁵⁹ António Menezes Cordeiro, *Da Modernização do Direito Civil, I Aspectos Gerais*, Livraria Almedina, Coimbra, Setembro 2004, p. 178.

³⁶⁰ Pedro Pais Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.^a edição, Edições Almedina, Outubro de 2015, pp. 284 e ss.

A delimitação dos poderes de representação dos pais, mesmo que “no interesse do menor”, constitui uma preocupação da doutrina que se centra no âmbito dos direitos subjectivos e dos direitos de personalidade. Dada a falta de clareza dos conceitos em torno desta questão, mormente da definição da “natureza estritamente pessoal” dos actos que deverão ser afastados da esfera jurídica da decisão dos pais, seguindo a linguagem adoptada nos artigos 138.º e seguintes do C.F. da República de Angola, esta questão deverá ser objecto de uma abordagem mais profunda, fora do âmbito do presente trabalho. De qualquer modo, resulta claro que recai sobre os pais a obrigação de proteger os filhos e de os fazer frequentar a escola, do mesmo modo que devem cuidar da sua saúde física e mental. Por conseguinte, recai sobre os pais o dever de educação, que envolve “o dever de colaboração com o Estado na instrução do filho, efectuando a matrícula e obrigando-o à frequência escolar e engloba ainda a formação moral e cívica do filho”,³⁶¹ de modo a garantir o desenvolvimento integral da criança, tutelado especialmente na Lei n.º 25/12, de 22 de Agosto³⁶². Caberá ao Estado, por sua vez, a obrigação de criar normas jurídicas que controlem o exercício do poder paternal, tratado em Angola de “autoridade paternal”, enquanto “poder-dever de vigilância”³⁶³, tal como previsto no artigo 135.º do CF, prevenindo situações da inobservância das normas que configurem abuso de direito ou falta de zelo. Esta dualidade “poder-dever”, que configura o poder educativo dos pais, não é contraditória. Pelo contrário, como afirma Antunes Varela, eles são “complementares”, embora “distintos”: “ele é um direito (e direito primário ou natural perante o Estado), mas também um *dever* (dos Pais) [...] não apenas como um limite, mas parte integrante e essencial do poder paternal [...] e como dever que é sujeito a sanções”³⁶⁴.

Tal como se afirmou a propósito do Regulamento Geral das Escolas do Ensino Geral, no capítulo sobre “O Posicionamento institucional da escola e a sua contribuição na formação da cidadania”, a Comissão de Pais e Encarregados de Educação aparece formulada no artigo 27.º, entendida como um órgão de apoio que visa colaborar e estabelecer a ligação entre a escola e a comunidade, para além do coordenador dever ser

³⁶¹ Maria do Carmo Medina, *Código do Direito da Família*, Anotado, 2.ª edição Revista e Actualizada, Colecção da Faculdade de Direito da UAN, Luanda, 2005, p. 88.

³⁶² Lei n.º 25/12, da Assembleia Nacional, *Lei Sobre a Protecção e Desenvolvimento Integral da Criança*, de 22 de Agosto, publicada no *Diário da República* n.º 162, I Série, de 22 de Agosto de 2012.

³⁶³ Maria do Carmo Medina, *Código do Direito da Família*, Anotado, 2.ª edição Revista e Actualizada, Colecção da Faculdade de Direito da UAN, Luanda, 2005, pp. 78 e 79.

³⁶⁴ Pires de Lima e João de Matos Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Volume V (Artigos 1796.º a 2023.º), Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p. 350.

o dinamizador do trabalho a ser realizado por todos os encarregados de educação. O seu n.º 2 remete a sua regulamentação para diploma próprio.

Ora, tal como nós referimos, sendo este documento formalmente inválido, temos como consequência a inexistência dessa comissão.

É imprescindível que se criem normas escolares que estabeleçam concreta e especificamente as relações entre a escola, os pais e encarregados de educação e os alunos e que facilite a participação de todos os envolvidos no processo escolar. Cada uma das partes desta relação deve conhecer o seu papel na escola e o âmbito da sua intervenção na comunidade estudantil e na gestão escolar.

A clarificação destas relações permite que o pai/mãe ou o encarregado de educação possa escolher, com liberdade e conhecimento efectivo, a escola que o seu filho ou educando vai frequentar, exercendo o seu direito de escolha de uma escola e do direito de participação na resolução dos seus problemas, de acordo com o artigo 6.º, da Lei n.º 13/01, como corolário da democraticidade da educação, bem como cumprir com os seus deveres de educar e cuidar dos seus filhos, previstos nos artigos 80.º, 81.º, da Constituição de 2010. Como acima já se referiu, a disponibilidade em educação implica também que os pais e encarregados da educação possam escolher com liberdade a educação dos seus filhos, observando, claro, o princípio do que for melhor para a criança e ter em conta a personalidade e a vontade do menor, à medida do seu desenvolvimento, conforme prescreve o artigo n.º 137.º, n.º 2 do CF. Esta disponibilidade existente no sistema educativo constitui um dos pilares da educação, que enforma o complexo de direitos e deveres em educação.

Ter acesso ao *curriculum* escolar, aos programas de ensino e aos livros didácticos a serem utilizados pelos alunos, deve fazer parte do universo das preocupações dos pais e encarregados de educação, não só como um dos instrumentos que o capacita a tomar decisões em relação ao conteúdo da educação formal a que o educando está sujeito, mas também para um melhor acompanhamento do cumprimento dos objectivos de formação pela escola e ao melhor exercício do seu poder tutelar, junto do seu educando.

Todas as acções empreendidas deverão ser em abono da criança, e não do interesse dos pais, e devem visar a preparação física, intelectual e moral do menor, para que, ao atingir a idade adulta, possa reger capaz, livre e autonomamente a sua pessoa e administrar o seu património.

A tutela prescrita nos artigos 80.º e 81.º irá, sem dúvida, abranger as situações de discriminação e de uso abusivo de autoridade, sempre que os pais ou a família, no seu conjunto, não agirem com o intuito de proteger os interesses e necessidades reais da criança e do jovem, quer no que se refere ao “livre” desenvolvimento da sua personalidade, quer no que se refere à sua integração na vida activa.

Invocadas acima as razões de mérito que justificam o exercício do poder paternal perante os filhos e a sua natureza, considerando tais poderes, irrenunciáveis e intransmissíveis, nos termos previstos na lei (fixados nomeadamente no CCP e, no caso de Angola, no CF), como admitir a figura do “encarregado de educação”, no ambiente escolar? Ou melhor, o encarregado de educação representa a renúncia ou a transmissão para outrem do poder-dever dos pais para com os seus filhos menores ou incapazes?

O artigo 43.º, n.º 4, da Lei n.º 51/2012,³⁶⁵ de 5 de Setembro, da República Portuguesa, que aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar, também consignado no Guia para os estabelecimentos de ensino, pais, mães e encarregados de educação³⁶⁶, contrariamente à Lei angolana, que é omissa na enunciação desse conceito, vem responder a esta questão, ao considerar o encarregado de educação aquela pessoa “que tiver menores a residir consigo ou confiados aos seus cuidados”, pelas seguintes razões:

- a) No exercício das responsabilidades parentais;
- b) Por decisão judicial;
- c) Pelo exercício de funções executivas na direcção de instituições que tenham menores, a qualquer título, à sua responsabilidade;
- d) Por mera autoridade de facto por delegação, devidamente comprovada, por parte de qualquer das entidades referidas nas alíneas anteriores.

Daqui facilmente se infere que o pressuposto essencial da relação entre o menor e o encarregado da educação é o da vinculação de residência ou, em alternativa, da sua guarda, quando não poderá ser considerada em simultâneo, tal como a situação de divórcio, contemplada nos n.ºs 5 a 7 desse artigo. Terá responsabilidades sobre a vida do menor quem com ele “habitualmente reside” ou confiado à sua guarda,

³⁶⁵ Lei n.º 51/2012, da Assembleia da República (Portuguesa), aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar; estabelece os direitos e os deveres do aluno do ensino básico e secundário e o compromissos dos pais e ou encarregados de educação e dos restantes membros da comunidade educativa na sua educação e formação, revogando a Lei n.º 30/2002, de 20 de dezembro, publicado no Diário da República n.º 172, Série I, de 05 de Setembro de 2012.

³⁶⁶ *Guia para os estabelecimentos de ensino, pais, mães e encarregados de educação*, publicação da Associação Portuguesa Para a Igualdade Parental e Direitos dos Filhos, Fevereiro 2014, p. 11.

independentemente do grau de parentesco, filhos seus ou de outrem, meramente considerados educandos, como previsto nas alíneas b) a d) do n.º 4, recaindo sobre estes os mesmos deveres e, por isso, sujeitos à responsabilização em caso de incumprimento, como prescreve o artigo 44.º.

A figura do encarregado de educação não pressupõe, por si só, o afastamento dos deveres parentais e do seu conteúdo, nem a restrição dos seus direitos. Pelo contrário, os pais, em primeira linha, são os encarregados de educação dos seus filhos menores, que o exercerão conjuntamente, conforme o n.º 1 desse artigo, ao referir que os pais são, simultaneamente, os encarregados de educação: “aos pais ou encarregados de educação incumbe”.

As circunstâncias descritas na lei em apreciação, complementadas por normas que se reconduzem a situações de suprimimento dos pais (nomeadamente a representação e a tutela descritas quer no CCP, quer no CF, de Angola), constituem normas de protecção especial dos direitos dos menores e, em particular, de salvaguarda efectiva do direito à educação e à igualdade de oportunidades de acesso e frequência à escola e ao sucesso escolar.

5.4. Personalidade Jurídica e Capacidade Jurídica do Menor

A personalidade jurídica, também chamada de subjectividade jurídica, tida como a susceptibilidade ou a possibilidade de ser titular de direitos e deveres³⁶⁷, é reconhecida a toda a pessoa que nasça com vida e adquira-a nesse momento, de acordo com o estabelecido no artigo 66.º n.º1, do CC, de Angola, que manteve a norma do CCP, sem prejuízo, porém, do reconhecimento dos direitos dos nascituros, como consigna o n.º 2 deste artigo. Como afirma Manuel de Andrade, citando Ferrara, a personalidade ou subjectividade jurídica “é a abstracta possibilidade de receber os efeitos da ordem jurídica”. Manuel de Andrade releva ainda a “idoneidade ou aptidão para receber os efeitos jurídicos”³⁶⁸, nomeadamente a constituição, modificação ou extinção das relações jurídicas.

Esta definição tem especial relevo para o presente trabalho, na medida em que a personalidade jurídica é assumida como um *status*, uma qualidade, e, como anuncia Ferrara, “a pré condição de todo o direito [...] que influem sobre o gozo ou sobre o

³⁶⁷ Manuel Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica, Sujeitos e Objecto*, 4.ª reimpressão, Vol. I, livraria Almedina, Coimbra, 1974, p. 30., apud Ferrara, *Trattato*, p. 458 e 337, nota 3.

³⁶⁸ *Ibidem*

exercício de direitos [...] dando-lhe uma diversa esfera e medida de direitos e deveres”. Aceitamos esta posição com as devidas reservas, na medida em que, levado às últimas consequências, pode resultar ou mesmo fundamentar em situações legais de discriminação em função do sexo, idade, da condição social ou económica, racistas, xenófobas e outras condenáveis.

A personalidade jurídica dota o indivíduo de ser sujeito de qualquer relação jurídica, nisto consiste a capacidade jurídica, conforme dispõe o artigo 67.º do CCA.

A capacidade jurídica desdobra-se em capacidade de gozo e de exercício, sendo a primeira a possibilidade de fruir de algo e a segunda a “idoneidade reconhecida pela ordem jurídica para exercitar direitos ou cumprir com obrigações [...] adquirir ou as assumir, e para fazer tudo isto pessoalmente, por acto próprio e exclusivo”³⁶⁹.

Nos termos do artigo 123.º, os menores carecem de capacidade para o exercício de direitos, constituindo a idade impedimento impediante para a celebração do casamento, cominado com a invalidade e a anulabilidade dos negócios jurídicos em geral, nos termos gerais previstos no artigo 287.º e, em especial, no artigo 125.º, todos do CCA. Contudo, a incapacidade jurídica do menor é suprida pelo poder paternal e subsidiariamente pela tutela. Isto é, enquanto ao menor não for reconhecida idoneidade para, por si só, reger os seus negócios, ela é suprida pelos seus representantes, nomeadamente os pais e tutores. E será nos limites impostos pelas normas que disciplinam o instituto da representação que os pais e tutores deverão agir, e sempre “no interesse do menor”, enquanto este não tiver capacidade para agir ou para concluir actos jurídicos e não no seu próprio interesse (dos representantes), como acima ficou claro: O titular do direito permanece sempre o menor, “como sujeito autónomo de direitos”³⁷⁰. Há que distinguir a personalidade jurídica da capacidade de exercício de direitos, como reafirmam Andreas Heldrich e Anton F. Steiner.³⁷¹

³⁶⁹ Idem, p 31.

³⁷⁰ Helena Bolieiro e Paulo Guerra, *A Criança e a Família – Uma Questão de Direito(s), Visão Prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e Jovens*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra Julho 2014, p. 15.

³⁷¹ Andreas Heldrich e Anton Steiner, em *Persons, Legal personality*, afirmam: “Transactional capacity governs the question which logically comes first, viz. whether a person can form the legally relevant intention at all. Such an intention is usually directed at exercising a certain right. Whether the intended exercise of the right can however, be realized depends, among other things, on whether the person is authorized to deal with the right concerned, i. e. has the power of disposition”, in “Persons and Family, Legal Science”, in *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. IV, edited under the auspices of the International Association of Legal Science, 2007, p. 10.

Se, por um lado, caberá aos pais e tutores o poder de representar e educar o menor, por outro, a omissão ou o cumprimento defeituoso deste dever emergente da qualidade de pai, mãe, tutor ou de quem tenha a guarda do menor, causa um dano que não poderia ser violado por uma outra pessoa, configurando-o como dano de privação/abandono afectivo, ou ainda em caso de abuso de direito, cujas respostas podem divergir. De acordo com Mafalda Barbosa, na doutrina italiana a situação de abandono, entendida como a falta de assistência moral por parte dos pais e dos parentes que deveriam providenciá-la, no lugar daqueles, deve revestir um *carácter objectivo*, não sendo necessário que haja, da parte dos progenitores, uma vontade precisa de abandonar o filho. Pelo contrário, é suficiente que os pais apresentem um *comportamento não conciliável* com o poder dever de instruir o menor”. A jurisprudência italiana segundo a autora, entende que “independentemente do carácter objectivo do abandono, do que se trata é lidar com o conceito fundamental de desenvolvimento da personalidade do menor.”³⁷²

No ordenamento jurídico português, tal como no angolano, a lei civil protege os indivíduos “contra qualquer ofensa à sua personalidade física ou moral, podendo a pessoa ameaçada requerer as providências adequadas às circunstâncias”, nos termos do artigo 70.º n.ºs 1 e 2, do Código Civil. Deste modo se extrai que, na realidade jurídica portuguesa, a tutela juscivilística da pessoa integra a componente física e a componente moral, isto é, do espírito e do sentimento, podendo daí emergir situações indemnizatórias.

De acordo com Capelo de Sousa, o direito português “tutela directamente o sistema afectivo do homem, tomando como bens juridicamente protegidos diversos sentimentos seus e a própria estrutura mais ou menos estável e persistente do seu comportamento afectivo.”³⁷³ No que se refere às relações entre pais e filhos, o seu não cumprimento poderá constituir uma violação do poder-dever dos pais em relação aos filhos, configurando, por conseguinte, um comportamento ilícito, podendo emergir a obrigação de indemnizar, por via do artigo 496.º do CCP. O que não significa que a não coincidência da decisão dos pais com a vontade do menor redundaria numa violação do

³⁷² Capelo de Sousa, *O Direito Geral de Personalidade*, Coimbra, 1995, p. 229, *apud* Mafalda Barbosa, “A família e responsabilidade civil: uma relação possível? Brevíssimo apontamento”, in *Lex Familiae*, Revista Portuguesa de Direito da Família, Centro de Direito da Família, Ano 10, n.º 20, Julho/dezembro, 2013, pp. 68 e 69.

³⁷³ *Ibidem*

direito de personalidade do menor, apesar do conflito de interesses ser patente.³⁷⁴ O limite será sempre da conciliação do interesse do menor e do dever dos pais de velar pela segurança e saúde destes, prover ao seu sustento, dirigir a sua educação, representá-los [...] e administrar os seus bens”, como prescrevem os artigos 1886.º do CCP e 135.º e 137.º do CF.

5.5. Validade *versus* confirmação dos actos do menor e dos seus representantes

O princípio do respeito da dignidade da pessoa assenta na consideração da pessoa como um “ser livre, autónomo, igual, irrepreensível e [...] supra positivo”, desde o seu nascimento³⁷⁵, logo do direito natural, não lhe estando subjacente a concessão feita pela ordem jurídica, mas de uma dignidade originária e própria, inerente à qualidade de ser pessoa.³⁷⁶

Como facto relevante da vida social, o direito o acolhe como princípio primordial do qual todos os outros direitos cedem. Em sede do Direito Civil, o “personalismo ético” enraíza os institutos da personalidade, autonomia privada, responsabilidade civil, direito subjectivo e da propriedade, do respeito pela família e a sucessão por morte³⁷⁷, como remata Pedro Vasconcelos, parafraseando Welzel: “o direito só rege condutas humanas e só pode o que as pessoas puderem.”³⁷⁸

Do personalismo ético emergem outros princípios que lhe são inerentes e indissociáveis³⁷⁹:

³⁷⁴ A jurisprudência italiana, a propósito da relevância da vontade, no caso vertente numa situação de adopção, assentou: “Il conflitto di interessi, sempre secondo la Suprema Corte, (Cass. 16 settembre, 2002, n.º 21651, in foro it., 2012, 3, 1, 821) ... in questi ultimi c'è un genitore che si oppone al riconoscimento da parte del secondo genitore per i motivi più vari e si presume che tal opposizione non sia in astratto e potenzialmente coincidente con l'interess del minorenne perché il genitore potrebbe essere portatore di un interesse suo proprio, sicché ormai non si può dubitare che allo stesso debba essere nominato un rappresentante autonomo ...” baseado no facto da evidência de que o representante legal do menor teria de facto, um interesse próprio. In *Famiglia e Diritto*, Mensile di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Anno XXII, Direzione e redazione – Strada 1 Palazzo F6 – 20090, Milanofiori Assago (MI), edicola professionale, p. 593.

³⁷⁵ No sistema jurídico português e angolano que o recebeu, a personalidade jurídica adquire-se no momento do nascimento completo e com vida, reconhecendo, porém, o direito dos nascituros, conforme estabelece o artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, do CC. Autores há, como Pedro Pais de Vasconcelos, que admitem o direito à personalidade desde a concepção. Ob. Cit p. 11.

³⁷⁶ Pedro Pais Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, edições Almedina, Coimbra, Outubro 2015, p. 11.

³⁷⁷ Ibidem

³⁷⁸ Welzel, *Naturrecht und Materiale Gerechtigkeit*, cit. Pág 244, *apud* Pedro Pais Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, edições Almedina, Coimbra, Outubro 2015, p. 28.

³⁷⁹ Enunciaremos para efeitos deste trabalho os princípios da liberdade, da autonomia e da responsabilidade, sem desprimor dos restantes princípios que somente apontamos, por questões de metodologia.

- a) Princípio da liberdade – Ligado ao princípio da autonomia, este confere aos sujeitos a susceptibilidade de determinarem o conteúdo (liberdade de celebração, podendo a lei impor limites positivos ou negativos) e os efeitos dos negócios jurídicos que celebram, de acordo com a sua vontade (liberdade de estipulação), conforme prescreve o artigo 405.º do CC;
- b) Princípio da autonomia – Consiste na liberdade da pessoa poder reger-se e vincular-se por si própria, concluindo negócios jurídicos e atribuindo as consequências decorrentes da vontade das partes em composição. – artigo 67.º do CC, a qual a lei impõe limites decorrentes da tutela da personalidade de cada uma das pessoas, sem no entanto condicionar o escopo teleológico do negócio;
- c) Princípio da responsabilidade – A responsabilidade decorre da assumpção do cumprimento estrito das cláusulas contratuais, das quais podem emergir da ilicitude do acto praticado “responsabilidade civil” por danos quando o seu não cumprimento se traduz em prejuízos patrimoniais ou morais, para a outra parte. Tal dará, ou não, lugar ao ressarcimento da parte lesada, estando subjacente um facto ilícito, artigos 483.º e ss do CC, excepcionalmente, independentemente da vontade do infractor, incorrendo em responsabilidade não subjectiva ou pelo risco, prescrita no artigo 483.º, n.º 2, em que, mesmo não existindo culpa, o agente incorre na obrigação de indemnizar ou em responsabilidade criminal no caso de a acção corresponder a um ilícito criminal. Há ainda situações de responsabilidade por factos lícitos em que a lei autoriza a “invasão” da esfera jurídica de outrem, de que é exemplo a constituição da servidão legal de passagem prevista no artigo 1554.º do CC;
- d) Princípio da confiança e da aparência;
- e) Princípio da boa-fé;
- f) Princípio da paridade jurídica;
- g) Princípio do reconhecimento da propriedade;
- h) Princípio da equivalência;
- i) Princípio do respeito pela família e pela sucessão por morte.

Em regra, todas as pessoas são dotadas de liberdade, autonomia de que decorre a responsabilidade, a confiança e a boa fé negocial. Casos há em que a validade dos actos jurídicos praticados por uma pessoa carecem de autorização prévia ou posterior, em ordem a preservar-se os direitos pessoais dos indivíduos que, por motivos de ordem subjectiva, não têm capacidade de por si só regerem a sua vida, estando por isso limitados na sua capacidade de exercício, conferida pelo artigo 67.º do CC. São os casos dos inabilitados que, de acordo com o artigo 153.º, n.º 1 do CC, é conferida por um curador, e na sua falta é suprida judicialmente, nos termos do artigo 153.º, n.º 2 e 1425.º e ss do CPC.

De igual modo, aos pais ou ao tutor do menor são conferidos por lei o “poder de representação que compreende o exercício de todos os direitos e o cumprimento de todas as obrigações do filho”, conforme prescreve o artigo 1881.º, n.º 1, 1ª parte do CCP e o artigo 138.º, 1ª parte, do CF. Este poder de representação não se estende aos “actos puramente pessoais, aqueles que o menor tem o direito de praticar pessoal e livremente e a bens cuja administração não pertença aos pais”, diz o mesmo artigo na última parte do n.º 1 e, no mesmo sentido, o artigo 138.º, 1ª parte, do CF. Em consonância, o artigo 1888.º do CC, define o âmbito de exclusão dos pais da administração dos bens dos filhos e, na mesma linha, o prescreve o artigo 142.º do CF, embora com uma amplitude mais restrita. A lei, nesses casos, impõe limites negativos, quer à liberdade e à autonomia contratuais das pessoas, quer dos seus representantes legais, transferindo, nesse último caso, o seu suprimento pelo tribunal, nos termos do artigo 1889.º do Código Civil Português e 140.º do CF. Estas restrições fundam-se no postulado da doutrina nacional portuguesa do século XVIII, que reside em textos do direito romano, nomeadamente no *Digesto* (D:2.14.38), segundo o qual “o direito público não pode ser modificado pelos pactos privados”. Posição esta contrariada por Aires Pinhel, Melchior Febo, Max Weber, José António Maravall,³⁸⁰ dentre outros, que defendem a essencialidade da tutela da propriedade privada, que constituiria, por sua vez, um limite “ao poder dos reis”³⁸¹.

Os limites dos poderes parentais e dos tutores³⁸² são justificados pela salvaguarda dos “superiores interesses da criança” e da garantia de que os representantes não agem por vontade própria e, nesse caso, tomarão a melhor decisão

³⁸⁰ Pedro Barbas Homem, *Judex Perfectus, Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, Gráfica de Coimbra, Lda, Coimbra, Julho, 2003, pp. 158 e 159.

³⁸¹ Idem p. 165.

³⁸² Os tutores têm os direitos e deveres que cabem aos pais no exercício da autoridade parental, conforme prescreve o artigo 124.º do CC e 236.º do CF.

para a vida do representado. Os representantes devem agir por conta e “vontade”³⁸³ do menor, doutro modo estar-se-ia perante um caso de invalidade do acto ou do negócio jurídico.

A questão da invalidade dos actos jurídicos tem sido objecto da atenção dos jurisconsultos, ao longo dos tempos. Menezes Cordeiro sintetiza a evolução histórica dogmática em 4 momentos:³⁸⁴

- a) Inexistência de uma teoria geral de ineficácia no direito romano, referenciadas nas obras de Santi di Paola, Massimo Brutti e Antonio Massi;
- b) A referência a *nullus*, a propósito de um negócio, equivalia à afirmação da sua não-existência, com base nas obras de Salvatore Tondo, Di Paolo e Massi, Ulpiano, Heinz Hubner, FS Wieaccker, Max Kaser, Renato Quadrato, Stanislaw Cigia e Giovanni Criscuoli, dentre outros;
- c) A relevância da *integrum restitutio*, em que destaca Giuliano Cervenca e Gaetano Sciasca;
- d) A contraposição do *ius dicendi nullum* ao *iure rescindens*, retratada por Bártolo e apontada por George Renard, em que a “*nullitas* operava *ipso iure*, enquanto a anulabilidade obrigaria a uma especial actuação do interessado, justamente através da velha *in integrum restitutio*”.³⁸⁵

Conforme afirma ainda Menezes Cordeiro, “a lei portuguesa permite apurar, no seu conjunto, dois grandes fundamentos para a nulidade:

- a) A falta de algum elemento essencial do negócio, como, por exemplo, a vontade ou o objecto;
- b) A contrariedade à lei imperativa ou, mais latamente, ao Direito”³⁸⁶.

No exercício dos poderes de representação, a vontade do menor pode ter sido falseada ou viciada na sua formação, não havendo conformidade entre a vontade declarada pelo representante e a vontade do menor, quer pelo representante considerar que exprimia a vontade do menor, logo por erro sobre a vontade do menor, quer por considerar a vontade do menor inadequada. Ou, ainda, a prática de actos cujo exercício a

³⁸³ Nesse contexto, o vocábulo “vontade” é usado no sentido de “interesse” do menor.

³⁸⁴ Idem, pp. 71 a 73.

³⁸⁵ Renard, L'idée d'annulabilité, cit. 327-328, *apud* António Menezes Cordeiro, idem. Nota 209, p. 73.

³⁸⁶ António Menezes Cordeiro, *Da confirmação no Direito Civil*, Edições Almedina, Coimbra, Março 2008, p. 82.

lei submete a autorização prévia do tribunal, quer pelos pais, quer pelo tutor, conforme prescrevem os artigos 141.º e 239.º, ambos do CF, ou excluídos da sua administração, por serem conferidos exclusivamente ao menor, artigo 142.º do CF, o exercício de um acto pelo menor, que careça de autorização, situação prevista no artigo 125.º do CC

Em qualquer um dos casos apontados, a sua ineficácia envolveria a impugnação dos actos respectivos, pretendendo buscar a invalidade do acto ou do negócio jurídico ferido de vício, nos termos dos artigos 145.º, 146.º e 239.º do CF ou a sua validação, nos termos dessas mesmas disposições do CF.

Em resumo, pode afirmar-se que os actos praticados pelos detentores da autoridade parental e pelo próprio menor, que careçam de autorização das entidades judiciais, podem ser anulados ou confirmados, nos termos dos artigos 125.º e 1937.º do CC, ou pelo próprio menor, ao atingir a maioridade, nos termos do artigo 1939.º do CC.

5.6. Direitos e Deveres dos professores

Não há dúvidas de que sem o “professor” o meio dinâmico e personalizado, através do qual o ensino é transmitido aos alunos, dificilmente se poderia falar de educação, formação, instrução ou ensino.³⁸⁷

A Constituição de 2010 não faz nenhuma alusão ao trabalhador docente.

Embora confira ao Estado no, já várias vezes, aqui citado artigo 21.º “Tarefas do Estado”, não se refere de modo algum àquele que deverá cumprir com este grande objectivo: “o de preparar o indivíduo para as exigências da vida política, económica e social do país [...] e, como tal, deverão estar capacitados com conhecimentos sólidos e

³⁸⁷ O papel do professor é reconhecido internacionalmente; damos aqui à estampa o que se versou sobre estes profissionais do verbo e da pena, no âmbito da Educação Para Todos: “Os professores são actores essenciais na promoção da educação de qualidade, quer nas escolas, quer em programas comunitários mais flexíveis; são defensores e catalisadores da Mudança”.

Elevar o *status*, a moral e o profissionalismo dos professores, e continua: “nenhuma reforma educacional será bem sucedida sem participação activa e a preponderância dos professores. Em todos os níveis de educação, os professores devem ser respeitados e adequadamente remunerados; ter acesso à formação e ao desenvolvimento e ao apoio profissional permanente [...] os professores também têm de aceitar as suas responsabilidades profissionais e serem responsáveis perante os educadores e a comunidade” pelo Estado: Devem ser implantadas estratégias claramente definidas e mais imaginativas para identificar, atrair, capacitar e reter bons professores. Essas estratégias devem consagrar o novo papel dos professores no preparo dos alunos para uma economia emergente, baseada no conhecimento e conduzida pela tecnologia” in *Educação Para Todos: O Compromisso de Dakar*, texto adoptado pelo Fórum Mundial de Educação, Dakar, Senegal – 26 a 28 de Abril de 2000, contém ainda: Anotações sobre o Marco de Acção de Dakar, Brasília, UNESCO, CONSED, 2001, pp. 24 e 259.

assumam com responsabilidade a tarefa de educar”³⁸⁸. Constitui, em nosso entender, uma lacuna deste magno documento.

A Lei de Bases do Sistema de Educação trata dos professores, em dois momentos:

1 – Como sujeito/objecto de formação, enquadrando-o na estrutura do sistema de educação e ensino, como subsistema de formação de professores, nos artigos 26.º a 30.º, tendo como objectivos:

- Formar professores com o perfil necessário à materialização integral dos objectivos gerais da educação;
- Formar professores com sólidos conhecimentos científico-técnicos e uma profunda consciência patriótica de modo a que assumam, com responsabilidade, a tarefa de educar as novas gerações;
- Desenvolver acções de permanente actualização e aperfeiçoamento dos agentes de educação.

A LBSEE, nos artigos 43.º a 45.º, veio ampliar estes objectivos, sem contudo tocar na essência dos já antes definidos pela LBSE.

Nestas disposições, define-se o objectivo da formação do docente e, também, o modo de acesso para cada um dos níveis de ensino a considerar.

2 – Num segundo momento, quer a Lei de Bases do Sistema de Educação, quer a Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino tratam o docente no conjunto de outros agentes da educação, tais como os directores, inspectores, administradores e outros gestores de educação – no artigo 54.º e 95.º, respectivamente.

O artigo 53.º da LBSE assegurava aos agentes de educação o direito à formação permanente e o direito à carreira, de acordo com as suas habilitações literárias e profissionais e atitude perante o trabalho, excluída, incompreensivelmente, do âmbito da LBSEE. E nada valer escudar-se no facto da existência de uma lei especial a reger tal matéria: O decreto n.º 3/08, de 4 de Março³⁸⁹, que tratou de estabelecer o regime

³⁸⁸ Lei de Bases do Sistema de Educação, revogada pela Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino.

³⁸⁹ O Decreto n.º 3/08, de 4 de Março foi revogado pelo Decreto Presidencial n.º 160/18, que aprova o Estatuto da Carreira dos Agentes de Educação, publicado no *Diário da República* n.º 95, I Série, de 3 de Julho de 2018.

jurídico da Carreira dos docentes do ensino primário e secundário, técnicos pedagógicos e especialistas de administração da educação, do Conselho de Ministros e o Estatuto da carreira docente universitária, aprovada pelo decreto n.º 55/89 do Conselho de Ministros, que conferiram corpo e consistência à Lei n.º 13/01.

O Decreto n.º 3/08 não individualiza o docente, enquanto tal, mas define-o enquanto elemento de um grupo, de uma categoria profissional, denominada de “pessoal docente”, no artigo 3.º, alínea a), como indivíduo portador de qualificação profissional, certificada pelo órgão competente do Governo, para o “desempenho de funções de ensino”.

Esta definição afigura-se-nos demasiado generalista, descaracterizante do conteúdo que encerra a função do docente, enquanto indivíduo singular, sujeito de direito, sujeito este com poder potestativo, capaz de reclamá-lo, exercê-lo e cumprir com os seus deveres. Esta definição trata o docente como um todo, um colectivo despersonificado, separado da sua individualidade.

A distinção entre indivíduo e personalidade parece-nos ser pertinente neste momento. Segundo Piaget, “o direito ao pleno desenvolvimento da personalidade humana consiste em formar indivíduos capazes de autonomia intelectual e moral respeitadores dessa autonomia em outrem, em decorrência precisamente da regra de reciprocidade que a torna legítima para eles mesmos.”³⁹⁰

Pela estrutura da norma do artigo 3.º pode-se concluir que este dispositivo legal se limita, unicamente, a descrever o regime da carreira docente, sem estabelecer um elo de ligação comum do perfil do professor, limitando-se a descrever o de cada uma das categorias de “pessoal docente”, só encontrando no “desempenho das funções de ensino”, o seu *status* aglutinador.

Se se tiver o entendimento do “ensino” conferido por Nina Rannieri, que o define como sendo “a transmissão de conhecimentos, informações ou esclarecimentos úteis ou indispensáveis à educação; os métodos empregados para se ministrar o ensino, o esforço orientado para a formação ou modificação da conduta humana”³⁹¹, logo, notar-se-á o defeito qualitativo naquela definição. O professor não deve ser só um mero veículo de

³⁹⁰ Jean Piaget, *Seis estudos de psicologia* (trad. Nina Constante Pereira), 11.ª Ed., Dom Quixote, Lisboa, 2000, p. 29.

³⁹¹ Nina Beatriz Stocco Ranieri (Coord.), *Direito à Educação, Aspectos Constitucionais*, EDUSP, São Paulo, 2009, p. 168.

transmissão de conhecimentos, mas estes conhecimentos têm de ser “úteis” e os instrumentos e metodologias empregues têm de ser “eficazes”.

Os direitos e os deveres especiais que o pessoal docente deve exercer e cumprir estão consignados nos artigos 32.º e 33.º desse diploma. Retirada a carga colectiva que suporta, dir-se-ia que a participação nos órgãos de gestão e de administração dos estabelecimentos de ensino, o acesso à formação e à superação profissional, a possibilidade de intervenção no sistema educativo, a garantia de trabalhar em condições equitativas e satisfatórias e de receber um salário igual por um trabalho igual, exigido pelo artigo 15.º, da *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*, estão assegurados.

Para melhor salvaguarda dos direitos do professor, a Lei deverá pautar pela individualização do professor. Tratar o professor como sujeito activo, estabelecer os seus deveres, como cidadão e responsável pela difusão de conhecimentos, em respeito com os direitos e as liberdades contidas em diversos instrumentos internacionais e nacionais sobre os direitos humanos, assim como o de preparar o cidadão para o exercício da cidadania, quer cobrando dos poderes públicos as medidas necessárias para que essas liberdades e direitos possam ser compreendidos, quer cumprindo com as obrigações e deveres correspectivos, conforme estabelece o artigo 26.º da Carta dos Direitos do Homem e dos Povos, questão omissa no Decreto n.º 3/08, de 4 de Março, do Conselho de Ministros.

Se ao professor é cobrada determinada conduta, que se consubstancia numa prestação (positiva) de serviços, deverá possuir os direitos e garantias próprios da acção que exerce inserido num grupo profissional e, concomitantemente, ser investido dos direitos e garantias inerentes à liberdade de ensinar e de pensamento, o que nos reconduz à questão da qualidade de ensino.

A qualidade do ensino está intrinsecamente ligada à qualidade do professor, a qualidade dos meios de ensino e dos materiais escolares, entre outros factores. Ao professor exige-se que tenha uma qualificação compatível com as tarefas que vai desempenhar, daí a sua formação desenvolver-se em estabelecimentos de ensino cuja vocação é a de dotar os docentes de conhecimentos técnicos e científicos para que haja a certeza do cumprimento da sua missão. A garantia que os pais e encarregados de educação, os tutores e a comunidade buscam do Estado é que os seus educandos tenham a educação adequada aos superiores interesses da criança e será o tipo de ensino que escolheram para eles, plasmados nos regulamentos internos de cada escola. Isto é, a

formação do professor deve garantir não só a transmissão de conhecimentos, como acima já se disse, mas o de preparar o indivíduo para a inserção na sociedade a que pertence, assegurando a compreensão dos valores familiares e comunitários, da ciência e da tecnologia.

Como bem se entende, para cada grau ou nível de ensino são exigidas qualificações especiais que os professores devem ter para o seu exercício. Isto é, a função de cada grupo ocupacional é organizada de acordo com o perfil requerido para cada função a que o professor é obrigado a preencher, por conseguinte, são requisitos inalienáveis as habilitações literárias próprias e compatíveis com o grau de ensino que vai ministrar, a que se junta, para a sua permanência, o tempo de serviço, a actividade de investigação e a qualidade dos serviços. Daí a inserção do professor numa carreira especial, que o diferencia das demais, pela situação extraordinária da sua qualificação profissional e das condições de desempenho, para que se possa atingir os fins do Sistema Educativo, consignados no artigo 4.º da LBSEE, em geral, e de cada um dos subsistemas de ensino, em particular, consignados no Capítulo III da referida Lei.

O acolhimento de pessoal sem qualificações próprias para o exercício de ensino, mesmo que de forma institucionalizada, constitui um “desvio do poder”, que, como vimos, se substancia “em situações em que a administração não actua de acordo com os fins legalmente definidos ou em que a administração não actua de acordo com os fins que livremente escolheu.”³⁹²

Deste modo, o acesso de indivíduos sem formação adequada, logo que não preencham os pressupostos essenciais à tarefa para o qual é chamado a desempenhar no processo de ensino e aprendizagem, para além de constituir uma anomalia do sistema, por configurar desvio do poder, pois viola o postulado constitucional da promoção, pelo estado da excelência, da qualidade, da inovação, do empreendedorismo, da eficiência e da modernidade no desempenho dos cidadãos, das instituições e das empresas e serviços, nos diversos aspectos da vida e sectores, nos termos do artigo 21.º, alínea p), da CRA, que só pode ser alcançado por uma educação de qualidade, adquirida em escolas cujos professores estejam qualificados e com qualidade. Investir no professor é investir no “capital humano, essencial para a erradicação da pobreza, conforme prescrevem as alíneas i) e e) da CRA, para além de que o poder público já entendeu que “a actividade dos trabalhadores da educação diferencia-se pela complexidade do seu conteúdo e

³⁹² Barbas Homem, *Introdução ao Estudo de Direito na República de Angola*, no prelo, p 177.

exigência de qualificações de funções”, que determinaram não só a sua inserção em carreira especial, como no seu posicionamento nas categorias ocupacionais. Daí que, insiste-se, a permissão do acesso, ou a introdução a indivíduos sem os requisitos essenciais exigíveis para o exercício da profissão docente, seria um elemento estranho, atípico, não lhe sendo permitida a inserção na carreira docente, conforme se extrai do artigo 2.º do Decreto Presidencial n.º 109/11, que aprova o Estatuto do Subsistema de Formação de Professores.

O referido Estatuto admite, porém, a aquisição da qualidade de professor, submetendo-se a acções de formação em cursos de agregação pedagógica, em serviço, situação esta transitória por terem entrado para a carreira indivíduos sem qualificação, devido à carência de professores.

A Formação de Professores rege-se por princípios que permitem atingir os objectivos da educação no geral, conforme os artigos 3.º da LBSE e 4.º da LBSEE, e em especial os do Subsistema da Formação de Professores, consignados quer na LBSE, no artigo 27.º, e no artigo 43.º da actual LBSEE: Princípio da formação global, Princípio da flexibilidade, Princípio da prática, Princípio do envolvimento construtivo com a comunidade e o Princípio da participação democrática. A aplicação destes princípios, na formação do professor, permite que o seu currículo científico e pedagógico promova a aprendizagem de forma integrada, flexível e articulada em diversas áreas da docência, em estreita harmonia com a prática pedagógica, e estimula o envolvimento e a representação da comunidade nos órgãos de gestão da escola, princípios estes nem sempre presentes noutros ramos profissionais.

Como se acabou de constatar, a lei angolana, embora reconheça a diferença de regime a que os professores são submetidos em função da sua vinculação a pessoas jurídicas privadas ou ao poder público, isto é, ao direito do trabalho ou ao direito administrativo, respectivamente, dado que “os interesses gerais transcendem os interesses particulares [...] e a função pública existe por referência ao serviço de interesse geral”³⁹³, a exigência do cumprimento da missão educativa é o mesmo, politicamente definido pelo Estado, que determina as condições do seu exercício,

³⁹³ Durand-Prinborgne, *Le Droit de L'éducation, Enseignements Scolaires, Traité, Théorique et Pratique, Former, Organiser pour Enseigner*, Hachette Livre, Quais de Grennelle, Paris, 1998, p 397.

conforme se extrai do artigo 79.º da CRA, e reclamando o mesmo grau de qualificação profissional.³⁹⁴

5.7. Educação não formal

A Educação é definida na Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino como um processo que visa capacitar o indivíduo para as exigências da vida política, económica e social do país e que se desenrola na convivência humana, no círculo familiar, nas relações de trabalho, nas instituições de ensino e de investigação científico-técnica, nos órgãos de comunicação social, nas organizações comunitárias, nas organizações filantrópicas e religiosas e através de manifestações culturais e gimno-desportivas. Este artigo define, também, o Sistema de Educação como “o complexo de estruturas e modalidades através das quais a educação é materializada, tendentes à formação harmónica e completa do indivíduo, cujo objectivo consiste na construção de uma sociedade livre, democrática, de paz e progresso social.”³⁹⁵

A Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino não diferencia os conceitos de “educação formal” e de “educação não formal”. A LBSEE, ao estruturar o sistema de educação e ensino, no capítulo a que se refere a Organização do Sistema de Educação, nomeadamente no artigo 17.º e seguintes, afasta todos os indivíduos e organizações que não estejam inseridos e submetidos a este modelo. Isto é, o Sistema de Educação é administrado, gerido e fiscalizado pelos órgãos da administração central do Estado, como estabelece o artigo 100.º, decorrente do seu poder de intervenção, plasmado no artigo 13.º da LBSEE, que, por exigência do Decreto Presidencial n.º 208/17³⁹⁶, que regulamenta os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado. Nele estão fixadas as respectivas estruturas organizacionais, bem como os mecanismos de operacionalidade, as transfere para os órgãos locais da administração do Estado, conforme comando dos artigos 5.º, 36.º e 88.º,

³⁹⁴ O Decreto Presidencial n.º 207/11, que aprova o Estatuto das Instituições do Ensino Privado, estabelece, no artigo 52.º, o dever de previsão nas Convenções Colectivas de Trabalho de uma aproximação dos direitos e deveres dos professores e de correspondência de carreiras, entre o Ensino Privado e o Ensino Público, em razão da função social do professor em geral e do interesse público, aplicando-se, desse modo, o Estatuto Orgânico da Carreira dos Agentes da Educação, aprovado pelo Decreto n.º 160/18, de 4 de Março, publicado no *Diário da República* n.º 95, de 3 de Julho.

³⁹⁵ Artigo 2.º, n.º 3 da LBSEE.

³⁹⁶ Decreto Presidencial n.º 208/17, Regulamenta os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado, fixando as respectivas estruturas organizacionais, bem como os mecanismos de operacionalização. – Revoga o Decreto n.º 9/08, de 25 de Abril, que estabelece o Paradigma dos Estatutos dos Governos Provinciais, Administrações Municipais e Comunaes, publicado no *Diário da República* n.º 165, I Série, de 22 de Setembro de 2017.

desse dispositivo legal, no âmbito da desconcentração administrativa, alargando o papel meramente executivo das políticas do Estado, conferido pela Lei n.º 10/17, aos órgãos da administração local que restringia a intervenção dos órgãos locais, à criação de condições para garantir o ensino primário universal e a alfabetização, como indica o artigo 12.º, n.º 4, alíneas b) e e), da Lei n.º 17/10, Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado³⁹⁷, competindo a estes últimas funções de planeamento e investimentos, previstas no artigo 4.º, alínea d), nas escolas do ensino secundário e institutos médios, do Decreto Legislativo Presidencial n.º 6/10, que estabelece o regime de delimitação e coordenação de actuação da Administração Central e da Administração Local do Estado.³⁹⁸ O Decreto presidencial n.º 208/17 conferiu competência ao Governador Provincial para nomear e exonerar os titulares de cargos de Direcção das Escolas do I e II Ciclo do Ensino Secundário, conforme o disposto no artigo 13.º, alínea k), e manteve o princípio prescrito no artigo 102.º, da LBSEE, segundo o qual os órgãos da Administração central e local do Estado têm o dever recíproco de colaboração.

O Sistema de Educação materializa-se nas escolas e demais instituições para a educação, nos termos estabelecidos nos artigos 103.º da LBSEE, cumpridos os requisitos exigidos pelo subsistema de ensino em que se inserem, e quando promovidas por entidades militares e paramilitares ou fora do território nacional, situações previstas e enquadráveis no artigo 104.º, para além dos requisitos gerais que deverão estar necessariamente “integradas nos subsistemas, níveis e modalidades previstos” na referida Lei.

Ao regulamentar sobre os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos Órgãos da Administração local do Estado, o Decreto Presidencial n.º 208/17 omitiu a intervenção do seu papel de promotor da educação informal, especialmente na área das línguas nacionais e de educação cívica da população, conforme dispõe o artigo 12.º, n.º 4, alíneas e) e k), respectivamente.

Estas normas têm como consequência a separação entre educação formal e não formal, podendo então a “educação formal” ser definida como sendo aquela que é realizada em escolas e instituições de ensino que estejam organizadas nos termos

³⁹⁷ Lei n.º 17/10, Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado, publicada no *Diário da República* n.º 142, 1.ª Série, de 29 de Julho de 2010.

³⁹⁸ Decreto Legislativo Presidencial n.º 6/10, que estabelece o regime de delimitação e coordenação de actuação da Administração Central e da Administração Local do Estado, publicado no *Diário da República* n.º 155, 1.ª Série, de 17 de Agosto de 2010.

definidos pela LBSEE e nas leis dela decorrentes, e “educação não formal” toda aquela que é realizada fora dos estabelecimentos de ensino. São sujeitos activos da educação não formal a família, porque não está inserida nos órgãos estruturais da escola, por interpretação *a contrario sensu* dos artigos 3.º, 103.º e 104.º, os órgãos de comunicação social, as organizações comunitárias, as organizações filantrópicas, e são realizadas através da convivência humana, no círculo familiar, nas relações de trabalho e de manifestações culturais e gimno-desportivas.

Em resumo:

Podemos encontrar elementos comuns a estes dois tipos de processo educativo, no sentido em que, quer a educação formal, quer a educação não formal:

- Constituem processos mediante os quais o indivíduo é preparado para a vida activa, como indica o artigo 2.º, da LBSEE;
- As iniciativas de educação podem pertencer a quaisquer outras pessoas singulares ou colectivas, públicas ou privadas, conforme confere o artigo 4º, da LBSEE;
- A competência exclusiva para a formulação de políticas é deferida ao Estado, nos termos previstos no artigo 13º LBSEE, nos artigos 2.º, n.º 2, 10.º e 36.º, do Decreto Legislativo Presidencial n.º 3/17³⁹⁹, que define a Organização e Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República; do artigo 2.º do Decreto Legislativo Presidencial n.º 4/17⁴⁰⁰ do Decreto Presidencial n.º 17/18, de 25 de Janeiro⁴⁰¹, e no artigo 2.º, que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação.

Estabelecidos os pontos comuns, a educação formal é assim caracterizada:

- É realizada nas escolas e outras instituições de ensino – Artigo 103.º, da LBSEE, que são criadas e encerradas pelo Titular do poder executivo, conforme dispõe o artigo 119.º, n.º 2, desse diploma, conjunta ou

³⁹⁹ Decreto Legislativo Presidencial n.º 3/17, define a organização e funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República, publicado no *Diário da República* n.º 179, I Série de 13 de Outubro.

⁴⁰⁰ Ibidem

⁴⁰¹ Decreto Presidencial n.º 17/18, de 25 de Janeiro, aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação e revoga o Decreto Presidencial n.º 221/14, de 28 de Agosto, publicado no *Diário da República* n.º 10, I Série, de 25 de Janeiro.

separadamente, de acordo com o artigo 100.º. Esta competência é diferida ao Ministro da Educação, por força do artigo 5.º do Decreto Presidencial n.º 17/18. Estas escolas, de acordo com o artigo 96.º, da LBSEE, devem estar inseridas na rede escolar e preenchidos os requisitos e as condições gerais estabelecidas no artigo 119.º da LBSEE, nomeadamente o alinhamento do projecto educativo ao plano nacional, a conformidade da organização e gestão previstas em estatutos, leis e regulamentos da especialidade, garantia de financiamento e de enquadramento dos agentes educativos, com idoneidade e integridade moral e cívica, bem como competência técnico-científicas e profissionais reconhecidas e o exercício exclusivo e integral da profissão;

- As escolas e demais instituições de ensino são organizadas e regulamentadas de acordo com as normas estabelecidas pelo Ministério da Educação – artigo 103.º, da LBSEE;
- As normas gerais de educação, no que se refere aos seus aspectos pedagógicos e andróginos, técnicos, de apoio e fiscalização do seu cumprimento, são definidas pelo Ministério da Educação e pelos governos Provinciais, aos quais compete planificar e dirigir, normativa e metodologicamente, a actividade do ensino e da investigação científica, conforme refere o artigo 102.º, n.º 1, alínea b) da LBSEE;
- Os currículos, planos de estudos e programas de ensino, assim como os manuais escolares a utilizar nessas instituições, são de carácter nacional, de cumprimento e utilização obrigatórios, assim como a observância do regime de avaliação de conhecimento dos alunos, conforme prescrevem os artigos 105.º e 107.º, da LBSEE;
- Todas as instituições escolares estão obrigadas ao cumprimento do calendário escolar e do calendário académico, cuja determinação é da competência do Titular do Poder Executivo e cabe ao Ministro que superintende a educação a delimitação do ano lectivo, que nele se insere, nos termos estabelecidos no artigo 119.º da LBSEE;
- As instituições de ensino estão submetidas à inspecção, controlo, fiscalização e avaliação do cumprimento dos objectivos da educação, pelos órgãos

respectivos da administração central e local do Estado, nos termos dos artigos 102.º, 116.º, 117.º e 118.º da LBSEE;

- As escolas emitem diplomas e certificados de estudos que deverão ser validados pelo Ministério da Educação ou pelo Ministério da Educação Superior, conforme critérios e modos estabelecidos nos artigos 108.º a 112.º da LBSEE.

Finalmente, a educação não formal:

- É realizada fora das instituições de ensino não cabíveis no âmbito da LBSEE, nomeadamente no seio da família, no trabalho e na comunidade;
- É prestada pelos membros da família, das instituições laborais através do processo produtivo, dos órgãos de comunicação social e por organizações filantrópicas e religiosas, e outras organizações cívicas.
- A omissão referente à educação ou à formação, ministrada por pessoas organizadas de modo diverso ao estabelecido na LBSEE, constitui um retrocesso à possibilidade do reconhecimento da formação obtida por estudantes de modo informal cujos estudos poderiam ser reconhecidos, de acordo com critérios e princípios pré-estabelecidos e formas rigorosas de avaliação, abertura que se adivinhava por interpretação extensiva do artigo 1.º, da LBSE, com ou sem recurso às tecnologias de informação.

Esta modalidade de formação não é reconhecida para efeitos de atribuição ou certificação de habilitações académicas, nem está vinculada ao sistema educativo, como se pode depreender da interpretação do artigo 113.º da LBSEE, que só permite a comparabilidade do Sistema da Educação, reconhecimento e equivalência com sistemas da educação de outros países, podendo, em nosso entender, ser considerada para fins laborais, de acordo com os critérios estabelecidos por essas entidades e instituições privadas.

6. PRINCÍPIOS E DIREITOS QUE ENFORMAM O SISTEMA DE EDUCAÇÃO EM ANGOLA

6.1. Princípios da educação consignados na Lei de Bases do Sistema de Educação, Lei n.º 13/01 – LBSE⁴⁰²

Não temos, nesta lei, a definição de “Princípio”, contudo sabemos que o estudo dos princípios não pode estar desligado da estrutura do ordenamento jurídico que os integra e auxilia na interpretação e aplicação de outras normas legais, cujo sentido, a maioria das vezes, só pode ser apreendido no contexto de outros princípios limitadores. Por outro lado, é essencial que a Administração “reconheça o conteúdo legal” do princípio em referência.

Abordaremos aqui a formulação dos princípios de natureza fundamental, assim como a sua aplicação. Iremos ver que a sua enunciação teórica pouco rigorosa não prejudicou a essência primordial do direito à educação, enquanto direito de todos, por isso universal e indissociável do seu carácter obrigatório e gratuito, limitado pelo princípio da reserva do possível, encerrado na fórmula legal “no que for possível”, à sombra da Lei n.º 13/01 (Lei de Bases do Sistema de Educação), mas que veio criar confusão, dúvidas e incertezas quanto à sua aplicação e efectividade, no âmbito da Lei n.º 17/16 (Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino), que revoga àquela, ora aprovada.

Os princípios gerais que conformam o Sistema de Educação em Angola estão definidos no Capítulo II, da Lei 13/01 – LBSE. Estes têm carácter fundamental, na medida em que asseguram o livre desenvolvimento da pessoa humana, a liberdade de pensamento e de acção, através da instrução e da formação.

O sistema de educação garante o acesso de todos à educação, em igualdade, sem distinção de raça, sexo, etnia, cor, deficiência, língua, religião, condição económica ou social, convicções políticas, ascendência. Enfim, perante a Lei não são admitidos privilégios no acesso à educação, cujo desiderato é expresso na afirmação de que “Todos são iguais perante a Constituição e a Lei”, conforme dispõe o artigo 23.º da CRA.

As diferentes Constituições da República de Angola, por integração das normas internacionais, expressa actualmente, no artigo 26.º, n.º 4, da Constituição de 2010, que

⁴⁰² Lei n.º 13/01, da Assembleia Nacional, De Bases do Sistema de Educação, publicada no *Diário da República* n.º 65, I Série de 31 de Dezembro, revogada pela lei n.º 17/16, de 7 de Outubro.

define o âmbito dos direitos fundamentais,⁴⁰³ assumiram, por essa via, o direito à educação como um direito fundamental.

No entanto, o conteúdo deste direito foi tomando contornos diferenciados ditados pelo momento sociopolítico, da ordenação jurídica, atendendo a exigências sociais, políticas e económicas. Podemos considerar que o conceito de direito à educação foi “evoluindo” ou “retraindo”, de acordo com o desenvolvimento socioeconómico do País.

Se, por um lado, a Lei Constitucional de 1975 preconizava o direito à educação como princípio fundamental, a Lei Constitucional de 1980⁴⁰⁴ insere-o no capítulo dos direitos e deveres fundamentais, deixando pressupor a certeza da sua realização ao estabelecer, no seu artigo 29.º, que “A República de Angola promove e garante o acesso de todos os cidadãos à instrução e à cultura”, mantendo-o a Constituição de 2010 como direito de acesso (artigo 79.º), admitindo, pela primeira vez, o exercício desta actividade à livre iniciativa privada.

A par destas previsões legais, o artigo 7.º da Lei n.º 13/01, Lei de Bases do Sistema de Educação⁴⁰⁵, estabelece-o como Princípio Geral.

A Lei deste Sistema assume-se relevante e interessante pelo facto de o conteúdo das suas normas estabelecer direitos e princípios materialmente fundamentais, na medida em que cumpre com a função de prestação social do Estado, que consiste “no direito do particular obter algo através do Estado”⁴⁰⁶, com as condicionantes que esta caracterização implica.

A Lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro (Lei de Bases do Sistema de Educação), define a educação como “um processo que visa preparar o indivíduo para as exigências da vida política, económica e social do País” e o sistema de educação como “um conjunto de estruturas e modalidades através dos quais se realiza a educação” – artigo 1.º, por iniciativa do poder central e local do Estado ou de outras pessoas singulares ou colectivas, nos termos das normas gerais de educação – artigo 2.º, n.º 3. A delimitação de

⁴⁰³“Os direitos fundamentais estabelecidos na presente Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e regras aplicáveis de Direito Internacional”.

⁴⁰⁴ Aprovada por aclamação, pelo Comité Central do Movimento Popular de Libertação de Angola, em 10 de Novembro de 1975; e Revista e Aprovada pelo Comité Central do MPLA – Partido do Trabalho, em 11 de Agosto de 1980, *Diário da República*, n.º 31, 1.ª Série, de 1978 e n.º 226, 1.ª Série, de 1980.

⁴⁰⁵ Lei n.º 13/01, Lei de Bases do Sistema de Educação, publicada no *Diário da República* n.º 65, 1.ª Série, de 31 de Dezembro.

⁴⁰⁶ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 408 – Função de prestação social, 2§.

competência está prevista no artigo 58.º, que trata dos níveis de administração, no capítulo sobre administração e gestão do Sistema de Educação.

A rede escolar é tratada de modo disperso: no n.º 4, do artigo 2.º, refere-se aos estabelecimentos escolares sedeados no exterior do País, ao tratar do âmbito de aplicação da Lei, no artigo 55.º, no capítulo dos recursos humanos e materiais, que define os diferentes níveis de intervenção dos órgãos do Estado, incluindo a sociedade civil na sua organização, conservação, manutenção e protecção, embora de forma genérica, e, no artigo 71.º, no capítulo das disposições especiais, sobre a criação e encerramento das escolas e outras instituições de ensino.

Os Princípios Gerais que conformam o Sistema de Educação estão previstos no Capítulo II, da LBSE, nos artigos 4.º a 9.º, como sendo respectivamente epígrafados, Integridade, Laicidade, Democraticidade, Gratuitidade, Obrigatoriedade e Língua, não diferenciando os princípios gerais dos princípios organizativos, englobando-os na categoria de “princípios gerais”.

A estrutura do sistema de educação e a sua organização estão previstas no Capítulo III – artigos 10º e seguintes, como um instrumento unificado de realização da educação, enquanto a organização das escolas, como unidades de base da educação, que pertencem aos subsistemas definidos neste capítulo, estão disciplinadas no artigo 59.º, que estabelece normas sobre a administração e gestão do Sistema de Educação, no qual se inserem as questões relativas aos planos e programas de estudo, os manuais escolares, o calendário escolar, a avaliação, a investigação da educação e a inspecção escolar.

No Capítulo VII, denominado “Disposições Especiais”, estão acolhidas as situações que o legislador considerou como objecto de atenção extraordinária ou excepcional, tais como a acção social escolar, artigo 66.º, a situação dos cidadãos estrangeiros, artigo 67.º, a equiparação e equivalência de estudos, artigo 68.º, o ensino particular, artigo 69.º, o plano de desenvolvimento do sistema educativo, artigo 70º, a criação e encerramento das escolas, artigo 71.º, e o regime de transição do sistema de educação, artigo 72.º.

No Capítulo VIII, “Disposições Finais e Transitórias”, o n.º 1 do artigo 73.º considera a tarefa do Estado de “tomar medidas no sentido de dotar os ensinos primário, secundário e técnico profissional com docentes habilitados profissionalmente” e o n.º 2 de “elaborar um plano de emergência para a construção e recuperação de edifícios

escolares e a ampliação da rede escolar”, como um imperativo da aplicação do princípio da progressividade, a médio prazo, da garantia de assegurar aos cidadãos o acesso aos ensinos primário, secundário e técnico-profissional e, ao mesmo tempo, o enquadra como uma tarefa transitória.

Mas, na verdade, em que consistem estes princípios?

6.1.1. Princípio da Integralidade – Art. 4.º da LSBE

O Princípio da Integralidade está enunciado no artigo 4.º, da LBSE, e implica:

- A correspondência entre os objectivos de formação e os de desenvolvimento do País;
- A materialização através da unidade dos objectivos, conteúdos e métodos de formação;
- A garantia da materialização da articulação horizontal e vertical permanente dos subsistemas, níveis e modalidades de ensino.

Esta disposição submete a unicidade do sistema da educação à interacção indissolúvel entre dois grandes objectivos: os de formação e os de desenvolvimento do País. A interpretação tem como consequência que os objectivos de formação respondam e corporizem os objectivos de desenvolvimento do País e que estes estejam claramente definidos para que aqueles se realizem, na prática, através dos conteúdos e métodos de formação.

Por outro lado, desta norma subjaz que o sistema de educação deve garantir a articulação, horizontal e vertical, permanente dos subsistemas, níveis e modalidades de ensino.

No nosso entender, a primeira questão que se coloca, nesta definição de “integridade” do sistema, tem a ver com a primeira parte da definição da norma, uma vez que a segunda parte nos parece ser instrumental, indicando os princípios gerais de organização horizontal e vertical (modelo organizativo).

A primeira parte da norma não nos parece tão elucidativa. Embora queira definir a educação como integral, ela restringe o conteúdo dos programas e métodos de ensino aos objectivos de desenvolvimento do país, ignorando o direito de formação do homem como componente desta integridade, contrapondo à definição de sistema enunciada no

artigo 1.º, n.º 2, que considera a “formação do indivíduo como parte una e indivisível do sistema de educação”.

Podemos aqui assumir que o Princípio da Integridade, assim tratado, se refere ao conjunto das estruturas e modalidades, enquanto instrumentos de realização da educação, e não da consagração do Princípio da Integridade, enquanto “dimensão importante do ideal político de uma comunidade na qual os respectivos membros se reconhecem como livres e iguais”⁴⁰⁷ e, como tal, nele se revêem.

No entanto, subjaz desta norma uma falta de rigor na sua enunciação, a que não é alheia a normatização dos direitos sociais, acusada de *fuzzismo*, ao que acresce a falta de competência e a falta de saber – metodologia *fuzzy*, a que alude J. J. Canotilho⁴⁰⁸.

6.1.2. Princípio da Laicidade – Art.5.º da LBSE

O artigo 10º da Constituição de 2010 define o conceito de educação que deverá conformar a interpretação da definição de laicidade, implícita no artigo 5.º da LBSE, afirmando “a total separação entre o sistema de educação e a profissão de qualquer religião”. Assim, o ensino é independente da crença religiosa, ao expressar que “O sistema de educação é laico pela sua independência de qualquer religião”.

O artigo 10º da Constituição (“Estado Laico”) obriga à completa separação entre o Estado e as Igrejas, nos limites da Lei, o reconhecimento e o respeito das diferentes confissões religiosas e a sua conformação com as prescrições legais e a protecção legal dos lugares e objectos de culto religioso.

Se, por um lado, o Estado se arvora num ente separado da Igreja, por outro, protege quer os cidadãos crentes, quer os seus símbolos religiosos, desde que estes não interfiram nos negócios do Estado e se conformem com as suas leis. Temos, pois aqui, duas entidades com funções jurídicas distintas e não sobrepostas entre si.

O artigo 5.º da Lei 13/01 é o corolário natural do artigo 8.º da Lei Constitucional, aprovada pela Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que deu sustentabilidade àquela Lei,

⁴⁰⁷ José Joaquim Gomes Canotilho, *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 126, &1.º.

⁴⁰⁸ “A teoria da Ciência acusa de *Fuzzismo* as ciências sociais que discutem em termos vagos, impressionistas e indeterminados, os problemas de sistemas altamente diferenciados como a economia, o ensino, a saúde, as comunicações. Ao falarem de direitos económicos, sociais e culturais, os juristas não sabem muitas vezes do que estão a falar (...)”, idem, p. 124, alínea g) “Problemas de competência e de saber”, citando H. Willke, “Ironie des Staates”, cit, p. 22 e ss.

confirmando a completa separação entre o Estado e as Igrejas, sem distinção. Não à igreja x ou y, ora reafirmada no artigo 10º da Constituição de 2010.

A laicidade significa, em primeira linha, a não intervenção do Estado nos assuntos da Igreja, “desde que não atentatórias contra a Constituição e a ordem pública e se conformem com a Constituição e a Lei”. O que o mesmo é dizer que o Estado não se imiscuirá na formação dos indivíduos pertencentes a uma dada religião, enquanto membros dessa instituição. Porém, com membros de uma dada comunidade social e cidadãos, caberá ao Estado garantir o exercício do direito à educação, através dos mecanismos criados por esse mesmo Estado.

Estas disposições legais, embora insuficientes, salvaguardam o Princípio do Laicismo e respondem ao descrito no artigo 26.º, n.º 3, na *Declaração Universal dos Direitos do Homem* e, em certa medida, ao Princípio Universal segundo o qual “aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos”, na medida em que, por vias da garantia da aplicação do Princípio da Laicidade, os pais podem escolher entre a educação religiosa e a não religiosa e, ainda sendo religiosa, qual a sua opção. Por outro lado, constituem a garantia da liberdade de consciência e da prática da religião pelos cidadãos, um dos traços distintivos próprios dos Estados democráticos, acolhidos pela *Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos*. A liberdade religiosa, no sentido que lhe é conferido na Lei angolana, deve ser tomada como um direito inalienável do ser humano, logo um direito fundamental que estaria na esfera restrita do cidadão.⁴⁰⁹

A garantia da completa separação entre o Estado e a Igreja, tomando esta disposição na sua essência, significaria que o Estado não teria o poder de intervir nem de interferir na organização das instituições religiosas de ensino de carácter religioso, ou profissional, nem até mesmo nas instituições de ensino, de carácter religioso não profissional, com o simples pretexto da “não interferência nos assuntos da Igreja” decorrentes do Princípio da Laicidade, que pugna pela autonomia de pensar e agir, nem

⁴⁰⁹ “Da tolerância religiosa à liberdade de religião e crença: a quebra de unidade religiosa da Cristandade deu origem à aparição de minorias religiosas que defendiam o direito de cada um à “verdadeira fé”. Esta defesa da liberdade religiosa postulava, pelo menos, a ideia de **tolerância religiosa** e a proibição do Estado em impor ao foro íntimo do crente uma religião oficial. Por este motivo, alguns autores, como G. Jellinek, vão mesmo ao ponto de ver na luta pela liberdade de religião a verdadeira origem dos direitos fundamentais. Parece, porém, que se tratava mais da ideia de tolerância religiosa pelos credos diferentes do que propriamente da concepção da liberdade de religião e crença, como direito inalienável do homem, tal como veio a ser proclamado nos modernos documentos constitucionais”. In José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003.

mesmo as Igrejas teriam legitimidade para intervir nas questões do sistema de ensino, nomeadamente nos currículos escolares, nem tão pouco na opção religiosa de cada um. Nesse sentido, poder-se-ia estar a falar de dois poderes diferentes, cada um não se imiscuindo na vida do outro, o que acabaria por ferir o Princípio da Soberania do Estado, previsto no artigo 3.º da CRA, e da igualdade de “todos perante a Lei, sem distinção de religião”, conforme está disposto no seu artigo 23.º.

A consequência imediata desta norma conduziria a que a educação religiosa, embora merecesse a protecção do Estado, não poderia ser realizada através dos órgãos públicos, nem os seus títulos e diplomas, poderiam sequer ser reconhecidos.

A posição da LBSE, ao conferir a faculdade das instituições religiosas ministrarem o ensino nas suas próprias instituições, enquanto Pessoa Colectiva de Direito Privado e por direito próprio, nos termos do artigo 2.º, n.º 3, sobre o âmbito de aplicação da Lei e do artigo 69.º, números 1 e 2, e o direito de ser integradas no sistema de educação, nos termos do artigo 71.º, n.º 4, todos da LBSE, promove e assegura, de modo amplo, o exercício da liberdade de escolha de cada um à educação que melhor se ajusta aos seus interesses (religiosos ou não), e coloca a relação entre o Estado e a Igreja longe dos termos sugeridos, por exemplo, pela Concordata de 1940, que pugnava pelo privilégio da ministração do ensino católico nas escolas públicas, em desfavor da opção religiosa dos alunos ou dos encarregados de educação, embora a concordata, no seu artigo 19.º, prescrevesse o ensino da religião e moral católicos nos estabelecimentos de ensino escolares, “sem qualquer forma de discriminação”, sendo exigível a sua ministração somente por quem fosse considerado “idóneo pela autoridade eclesiástica competente”. Para além disso, a definição do conteúdo era da exclusiva competência das autoridades eclesiais católicas.⁴¹⁰ A Concordata constituiu um documento que frontalmente privilegiou a Igreja Católica em prejuízo das demais, sem querer pôr em causa o grande contributo que deu à formação, principalmente das jovens gerações.

A laicidade do Estado implica a laicidade no ensino, isto é, na capacidade que a escola tem de constituir o seu próprio sistema de organização interna, a organização dos seus currículos e programas e as suas metodologias de ensino.

⁴¹⁰ Artigo 19.º da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa, concluído na cidade do Vaticano, a 7 de Maio de 1940, que de acordo com o seu preâmbulo teve como escopo regular de modo estável a situação jurídica da Igreja Católica em Portugal. Esta Convenção tinha curso legal em Angola, até à proclamação da independência, a 11 de Novembro de 1975, e com a institucionalização do Estado Laico, pela Lei Constitucional de 1975.

A laicidade no ensino, em nosso entendimento, tem como limitação (conforme indiciam os dispositivos legais supra mencionados) a sua conformação à Constituição e às Leis da República de Angola (Artigo 8.º n.º 2, da Lei Constitucional de 1992) e ao cumprimento das normas gerais de educação, nomeadamente nos seus aspectos pedagógicos e andragógicos, técnicos, de apoio e fiscalização do seu cumprimento e aplicação (Artigo 2.º n.º 3, da LBSE).

Embora, à escola, não seja recusado o seu projecto educacional, ele deve conformar-se às normas emanadas pelo Estado a fim de ser inserida no sistema de educação e possibilitar, aos seus utentes, a comunicação horizontal entre as estruturas estatais e as religiosas, bem como a garantia do direito fundamental dos cidadãos de aprender e ensinar.

O ensino confessional não se insere no sistema de educação e ensino, conforme dispõe⁴¹¹ o artigo 1.º n.º 2, alínea b), do Decreto Presidencial n.º 207/11, que aprova o Estatuto das Instituições do Ensino Privado até ao Ensino Secundário. Nestes termos, o ensino religioso constitui, sem dúvida, um negócio da esfera jurídica do cidadão, alheio ao Estado. A este último competirá não perturbar o livre exercício dessa liberdade, enquanto faceta negativa da sua prestação.

6.1.3. Princípio da Democraticidade – Art. 6.º da LBSE

O Princípio da Democraticidade, em primeira linha, conforme o artigo 6.º da LBSE, significa equidade e igualdade de oportunidade, quer se trate da possibilidade do indivíduo aceder à escola, de lhe ser ministrado o ensino, ou de ser avaliado, quer no exercício do seu direito de intervenção na vida da escola, nomeadamente na sua gestão, conforme requer o artigo 6.º da LBSE, que enuncia o Princípio da Democraticidade.

O conceito acolhido na LBSE apela a que todo o cidadão, sem discriminação, tenha voz e vez, no que se refere ao ensino a ser ministrado, ao conteúdo programático a ser consumido pelo aluno, ao tipo de escola que se pretende, independentemente do seu posicionamento na estrutura escolar: aluno ou professor, pai ou encarregado de educação ou, simplesmente, um cidadão interessado. A democraticidade no ensino constitui um corolário inseparável do direito de participação social do cidadão e do exercício da cidadania.

⁴¹¹ Artigo 1.º, n.º 2, alínea b), do *Decreto Presidencial* n.º 207/11, que aprova o Estatuto das Instituições do Ensino Privado até ao Ensino Secundário: “O presente diploma não se aplica: b) Às instituições de formação eclesial e à de ministros das organizações religiosas”.

A democraticidade no ensino significa, também, que os alunos, quer por si próprios, quer através dos seus tutores, possam escolher o tipo de escola que pretendam frequentar, pública ou privada, independentemente dos seus recursos económicos. A democraticidade surge-nos aqui como salvaguarda, sem a qual os direitos fundamentais de liberdade e igualdade de oportunidade entre os cidadãos, previsto na norma, não poderiam ser atingidos. A democraticidade implica, assim, a igualdade, a não discriminação.

Por via desta norma, caberá ao Estado criar os mecanismos para que o acesso à escola privada seja feito, pelo menos, no ensino primário, legalmente obrigatório e gratuito e deixe de ter como base a discriminação económica, violando o princípio constitucional da igualdade que deve ser observada, quer nas escolas públicas, quer nas privadas. Ao Estado compete criar condições de igualdade para todos e exercer a tutela efectiva destes direitos e liberdades⁴¹².

6.1.4. Princípio da Gratuitidade – Art. 7.º da LBSE

A lei de Bases do Sistema Educativo confere expressão ao consignado no artigo XXVI, n.º 1 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e no artigo 7.º alínea b), da Declaração de Dakar, no artigo 7.º da LBSE, ao afastar o pagamento pela inscrição, assistência às aulas e do material escolar, no ensino primário e na alfabetização.

Desta forma, o ensino primário é garantido a todos os cidadãos, independentemente da sua situação financeira. O acesso e a frequência às aulas está garantido e não constitui, *grosso modo*, nenhum encargo para os alunos e seus encarregados de educação.

Dizemos, *grosso modo*, porquanto a gratuitidade não se esgota no pagamento pelo acesso e frequência à escola, nem tão pouco na falta de pagamento pelo material escolar. Outras questões conexas estão intimamente ligadas ao direito de acesso, tais

⁴¹² Contrariando esta tese, Vital Moreira, “O direito à escola pública”, in *Público*, 14.07.2005, esgrime: “Não tem nenhum fundamento a peregrina tese segundo a qual o Estado deve garantir um suposto direito ao ensino privado, suportando financeiramente as escolas privadas ou os candidatos a frequentá-las. Tal sucede com outros direitos sociais gratuitos, como por exemplo a saúde, o Estado só tem a obrigação de assegurar e sustentar o sistema público para toda a gente, mas não a de assegurar e sustentar cuidados de saúde ou sistemas de segurança social ou escolas do sector privado” em sustentação da sua posição de que “O ensino privado constitui seguramente uma liberdade de todos os que queiram e possam frequentá-lo, mas a escola pública constitui um direito de todos e uma obrigação do Estado”, Vital Moreira in *O Direito à Escola Pública*, *Público*, 6 de Novembro de 2007.

como o transporte, para quem reside em áreas longe da escola ou locais em que é difícil chegar, ou ainda, do uniforme escolar e, quiçá, do acesso a alimentação e água.

Para além disso, a gratuidade do ensino, à luz da LBSE, levanta uma questão fulcral: a do pagamento no ensino privado nos níveis de ensino abrangidos pela norma. Esta questão tem sido sumamente abordada em muitas discussões pela sua pertinência. Argumenta-se que o pagamento pelo acesso e frequência nas escolas privadas, pelos alunos que escolhem este tipo de ensino, é inconstitucional e não efectiva a gratuidade do ensino obrigatório e que a escolha de uma escola primária constitui exercício legítimo de uma liberdade constitucional fundamental.⁴¹³

Entre nós, estas questões não têm sido suscitadas, na vertente dos direitos humanos fundamentais, mas no encargo económico que acarreta no orçamento familiar, para a educação dos filhos.

Não distinguindo a norma legal, o âmbito da aplicação do direito da gratuidade no ensino (se às instituições públicas ou às privadas), não o restringindo, por isso, às escolas públicas, é nosso entendimento que o Estado tem o dever de criar os mecanismos de exercício deste direito, que não são mais que o de cumprir com uma das tarefas fundamentais do Estado, de assegurar os direitos, liberdades e garantias fundamentais e o de promover políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito, previstas no artigo 21.º, alínea b), e g) da CRA.

6.1.5. Princípio da Obligatoriedade – Art. 8.º da LBSE

Ao enunciar esta norma, o artigo 8.º da LBSE não torna o ensino obrigatório de forma automática, mas restringe a obrigatoriedade a quem esteja no sistema. Quer dizer, o ensino primário só será obrigatório para aqueles que pretendam frequentar o nível subsequente. De acordo com a referida norma o ensino primário só é obrigatório para “todos os indivíduos que frequentam o subsistema do ensino geral”. O analfabeto ou o indivíduo sem escolaridade não é obrigado a aceder à escola, mas se o pretender fazer tem, primeiro, de frequentar o ensino primário. Nada mais lógico se considerarmos que o ensino primário constitui a base primordial de acesso a qualquer outro nível de ensino, quer se refira às crianças ou aos adultos, introduzindo nesse nível a alfabetização.

⁴¹³ Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 73, citando Parecer n.º 1/89 do Conselho Nacional de Educação de Portugal.

Nos termos do artigo 79.º da Constituição, o Estado apenas “promove” o acesso de todos à alfabetização e ao ensino, não “garante” o acesso, do mesmo modo que o artigo 21.º, alínea g) o Estado tem a função de promover políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito.

Nesse contexto, podemos extrair o entendimento de que o Estado promoverá políticas de igualdade àquele que, por Lei, for obrigado a frequentar o ensino, isto é, quem pretenda aceder a qualquer outro nível de ensino.

É certo que os direitos, quando enunciados, devem ter uma correspondência específica ao direito fundamental tutelado, e este não parece ser o caso.

Se ao Estado não é imposta a obrigação de garantir o acesso ao ensino, a ele não está vinculado. A força jurídica do direito de aprender far-se-á valer subsidiariamente por invocação do artigo 26.º da Constituição, que refere que “os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição não excluem quaisquer direitos constantes das Leis e regras aplicáveis de Direito Internacional e ainda que os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, a *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos* e os Tratados Internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola”, que, como já vimos sobejamente, está consignada à obrigatoriedade do ensino nesses instrumentos de Direito Internacional.

A materialização do princípio da obrigatoriedade na educação pode, por outro lado, ser encarada do ponto de vista do livre exercício do direito por parte do seu titular, a sua auto-determinação e, nesse contexto, cabendo a este a iniciativa de accionar os mecanismos para a sua satisfação, pode simplesmente prescindir desse direito.

No âmbito do dever do Estado de protecção dos direitos fundamentais, coloca-se a questão da admissibilidade e dos limites da sua intervenção perante uma conduta “renunciante” do titular do direito à educação.

As discussões ao redor da livre disposição de posições jurídicas próprias tuteladas por normas de direitos fundamentais, colocam-se em dois pólos: nas relações interparticulares e nas relações dos particulares com o Estado. Interessa aqui abordar a relação Estado, a quem incumbe o dever de prestação positiva, e o cidadão, enquanto

credor desse direito: “a protecção em face do titular do direito como a protecção contra a vontade do titular desse direito”⁴¹⁴.

Se por um lado, incumbe ao Estado abster-se de agredir a esfera jurídica dos titulares de direitos fundamentais, não é menos verdade que a ele cabe o dever de promover a efectividade desses mesmos direitos.⁴¹⁵ E, nesse sentido, caberá ao Estado adoptar medidas de protecção contra o seu titular “em benefício da integridade dos seus bens jurídicos”, fundada na razão de o seu não exercício constitui uma ameaça para o titular do direito, mantendo-o na ignorância e privando-o de ter um entendimento livre e esclarecido, das suas próprias decisões e de inserção na vida social, não valendo aqui o “direito de ser deixado em paz”: Não há direito à ignorância⁴¹⁶.

6.1.6. Princípio da Língua – Art. 9.º da LBSE

A língua constitui um traço distintivo da identidade cultural dos povos. De acordo com o artigo 19.º da Constituição da República de Angola, a língua oficial é o Português e, na mesma linha de pensamento, o ensino é particularmente ministrado nessa língua. Porém, a realidade cultural de Angola, particularmente dos mais velhos, impõe que as línguas nacionais sejam adoptadas no ensino e devidamente valorizadas, salvaguardando, desse modo, os valores ancestrais e a diversidade etnolinguística da comunidade angolana.

O Estado não só promove, como assegura, que o ensino das línguas nacionais seja uma realidade através da criação de mecanismos que promovam a sua utilização, expansão e generalização.

Aqui, o interesse em jogo prende-se com a liberdade de aprender e ensinar, do exercício da cidadania e do direito do desenvolvimento da personalidade e da igualdade (artigos 22.º, 21.º, alínea l) e 23.º), constitucionalmente protegidos dos sujeitos titulares dos direitos sociais.

O Estado tem a função de “proteger, valorizar e dignificar as línguas nacionais angolanas de origem africana, como património cultural, e promover o seu desenvolvimento, como línguas de identidade nacional e de comunicação” e esta tarefa

⁴¹⁴ Jorge Pereira da Silva, *Deveres do Estado de Protecção dos Direitos Fundamentais: Fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Coleção Teses de Direito, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, p. 336.

⁴¹⁵ Idem pp. 340-342.

⁴¹⁶ Jan De Groof, “There is no right of ignorance”, afirmação no contexto da observância das normas da vida escolar, *The Legal Statutus of Pupil -Global Approach – Specific Procedures*, p. 13.

só poderá ser cumprida através dos meios de ensino que o Estado colocar à disposição do cidadão que dele careça, ou pretenda, em ordem a concretizar a universalidade do ensino.

O artigo 9.º da LBSE não vem senão dar corpo e substância ao já prescrito naquelas normas fundamentais.

A *Declaração de Dakar* reconhece, no artigo 6.º, que a Educação enquanto direito fundamental constitui a chave para o desenvolvimento sustentável e contribui para a redução da pobreza e, no artigo 5.º, reconhece que, enquanto existir discriminação, não é possível atingir-se a igualdade. O afastamento do uso das línguas nacionais, como língua de ensino, constituiria um factor de desigualdade e de obstáculo à igualdade de acesso e frequência, com especial incidência para jovens e adultos no meio rural, cuja língua quotidiana é a nacional. A utilização destas, como língua de ensino, corresponde às necessidades básicas de aprendizagem do cidadão angolano e da sua liberdade de aprender.

A sua utilização constituirá, também, a garantia do exercício de participação de todos na vida política do país, criando indivíduos conscientes do exercício livre e efectivo da sua cidadania, ao poder exprimir o seu pensamento na língua nacional que melhor domina.

A instrução constituiu um dos factores de discriminação em Angola, em paridade com o uso correcto da língua portuguesa, que contrapunha, *grosso modo*, os indígenas dos civilizados. A ministração do ensino em línguas nacionais para uma determinada faixa da população, objectivamente localizada no meio rural, vem perpetuar a segregação social⁴¹⁷, cujo ensino era “especialmente destinado aos indígenas”, conforme estatui o artigo 6.º do EIP⁴¹⁸.

A língua, enquanto meio de comunicação, deve ser entendida como um instrumento de acesso ao conhecimento. O conhecimento é o bem que se pretende proteger. A língua não pode nem deve ser um factor impeditivo de aquisição do conhecimento e de criação de situações jurídicas discriminatórias.

⁴¹⁷ Alfredo Noré & Áurea Adão, “O ensino colonial destinado aos “indígenas” de Angola. Antecedentes de ensino rudimentar instituído pelo Estado Novo”, in *Revista Lusófona de Educação*, 2003, pp. 101 a 126.

⁴¹⁸ O n.º 2 desse artigo 6.º concebia a utilização das línguas nacionais angolanas como um meio através do qual se difundira a língua portuguesa. Este artigo foi assim enunciado: “O ensino [...] procurará sempre difundir a língua portuguesa, mas como instrumento dele, poderá ser autorizado o emprego de idiomas nativos” (sic).

O artigo 19.º da CRA garante o ensino das línguas nacionais de Angola, mas preserva a língua portuguesa como língua corrente ao estabelecê-la como “oficial”. É uma enunciação aberta, como de resto o são as normas de direito fundamental, dada a sua natureza de princípios, podendo ser entendido que as línguas nacionais tanto podem ser utilizadas como língua de ensino, quer como disciplina curricular. As possibilidades de interpretação redundarão, objectivamente, numa colisão de direitos, sendo os imediatos: o direito de ser alfabetizado numa língua de Angola e o direito de ter uma educação que garanta a igualdade de oportunidades entre os angolanos. Daí a necessidade de clarificação dos objectivos, de avaliação e ponderação dos bens e valores vinculativos em evidência que se propõe proteger.

De acordo com Jorge Novais “a partir do momento em que a Constituição, no que se refere aos direitos fundamentais consagrados sem reservas, não dá indicações sobre a preferência relativa a conferir a cada um dos bens em colisão nem sobre a medida admissível da sua eventual cedência recíproca a conclusão essencial [...] é remetida para um juízo de ponderação da responsabilidade praticamente exclusiva dos poderes constituídos”, devendo, contudo, “salvaguardar-se a segurança e a previsibilidade próprias da aplicação das normas jurídicas”⁴¹⁹.

O direito à educação é um direito público, cabendo ao Estado não só o estabelecimento das políticas de educação como, também, da criação de mecanismos de garantia da sua prestação com qualidade.

6.2. Direitos da educação consignados na Lei de Bases do Sistema de Educação

6.2.1. Direito à Matrícula

O direito ao acesso à educação implica o direito à matrícula. Esta consiste no vínculo que se estabelece entre o indivíduo que pretende aceder à escola e a instituição que o aceita. Através dela fica qualificado como aluno e, como tal, tem permissão para assistir às aulas, num determinado nível de ensino, e de participar activamente na vida escolar. Não se pode conceber a frequência de uma escola sem que, para isso, o utente faça a sua inscrição e/ou matrícula, de acordo com os requisitos pré-estabelecidos, quer seja de idade ou outros relacionados com elementos de ordem pedagógica e com os objectivos do ensino.

⁴¹⁹ Jorge Reis Novais, *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, Junho 2010, pp. 626 ss.

É através da matrícula que o aluno adquire direitos, bem como deveres, e tem a possibilidade de os colocar em prática, no âmbito estabelecido pelas normas reguladoras internas – estatuto e regulamento interno. Por sua vez, à escola caberá educar o aluno sob a sua responsabilidade, adquirida no acto da matrícula.

Reforçamos que a matrícula constitui um acto jurídico gerador de direitos e deveres recíprocos entre a escola e o aluno, consignados nos regulamentos internos e no âmbito do cumprimento dos princípios e normas instituídos pelo Estado a que pertencem.

O compromisso essencial da escola será a de ministrar um ensino em conformidade com os objectivos educacionais da escola, a que não deverá ser alheia nem a idade do aluno, nem a cultura de direitos e o exercício da cidadania e, ainda, a participação responsável dos pais e encarregados de educação.

Nos termos do artigo 7.º da LBSE, no ensino primário (tratando-se das crianças), e na alfabetização e pós alfabetização (nos adultos) a matrícula é gratuita, definindo-a como a isenção de qualquer pagamento pela inscrição e assistência às aulas. Nos restantes níveis de ensino, o encargo do pagamento e assistência às aulas é pertença dos seus utentes.

Caberá aqui, mais uma vez, ao Estado garantir para que esta norma constitucional, que garante o exercício do direito de todos à aprendizagem, se realize, quer através dos órgãos públicos, quer promovendo o acesso gratuito ao ensino privado nesses níveis.

Contudo, a Lei não garante a efectividade do direito de matrícula nos níveis de ensino preconizados. Tanto é assim que não existem meios legais para que a criança denominada “fora do sistema” possa obrigar o Estado à prestação desta obrigação e o exercício desse direito de aceder à escola, excluindo, de facto, esta parte da população das oportunidades educacionais.

Nos termos da Lei, o Estado Angolano tem o dever de garantir o acesso e a frequência gratuita ao ensino primário e à alfabetização.

O direito à matrícula está indissoluvelmente ligado ao Princípio da Gratuitidade, e, assim, o Estado garante, simultaneamente, o acesso gratuito a isenção do seu pagamento, pois só através dessa isenção se efectiva a gratuitidade do ensino. São indissociáveis, um pressupõe o outro, pelo que não pode existir gratuitidade se existir qualquer forma de pagamento, mesmo que escondida sob a forma de “comparticipação”.

6.2.2. Direito à Merenda Escolar

A merenda escolar não constitui, em si, um direito. Ele será um elemento intrínseco à dieta alimentar do aluno. Uma vez, um complemento, outras vezes (e infelizmente, não são poucos os casos), a única fonte alimentar do aluno.

É do conhecimento comum que pessoas mal alimentadas ou subnutridas têm maior dificuldade de concentração e, conseqüentemente, de assimilação. Para que o princípio da igualdade possa ser mantido, é necessário que os destinatários estejam em circunstâncias idênticas. Ora, se um aluno é mal nutrido, não se pode esperar o mesmo desempenho, ou similar, de outra pessoa que reúne as condições ótimas ou consideradas “normais” para o seu desenvolvimento. A fome já é, em si, uma anormalidade social e não deveria ser comum. A merenda escolar poderá constituir um dos instrumentos a que o Estado deve lançar mãos na elevação do nível cultural das populações, inserido nos programas de combate à pobreza. A necessidade de se oferecer uma educação para todos exige que o Estado se preocupe com esta questão, premissa inquestionável a favor daqueles que se encontram em situações desfavorecidas e desprovidas da sua liberdade de aprender.

Por esse motivo, a *Declaração de Dakar* assumiu que “Os programas de educação bem-sucedidos exigem alunos saudáveis, bem nutridos e motivados”⁴²⁰.

O acesso à merenda escolar não está directamente previsto na Lei. Embora o artigo 7.º, n.º 2, estabeleça a gratuidade nos subsistemas de ensino geral e de educação de adultos, o n.º 1 deste dispositivo legal limita esse direito à inscrição, assistência às aulas e ao material escolar. Porém, por interpretação *a contrario sensu* do n.º 3 do artigo 7.º, que se refere à gratuidade, ao dispor que o pagamento do apoio social nos restantes níveis de ensino constitui encargos dos alunos, que recorrerão, caso necessitem, aos mecanismos de apoio social ao aluno, em maioria de razão, o Estado assume o apoio social ao aluno destinatário do dever de prestar assistência social, independentemente da sua carência económica. O direito à merenda escolar é devido pelo Estado às crianças do ensino primário e não aos adultos inseridos no subsistema do ensino de adultos.

A Resolução 40/06 do Conselho de Ministros⁴²¹ introduz, como política do Estado, a prestação da merenda escolar, não o reconhecendo como direito dos alunos,

⁴²⁰ In “Anotações sobre o Marco de Acção de Dakar”, idem p. 44.

mas enquanto instrumento de combate à pobreza e do insucesso escolar,⁴²² consequência dos trabalhos da Unidade Técnica do Programa Escolar, apoiado pelo PAM, criado ao abrigo do Despacho n.º 115/99, do Ministério da Educação e Cultura⁴²³.

No contexto desse diploma legal – tendo envolvido diversas autoridades na sua elaboração –, o poder público instituiu um programa que atende às necessidades nutricionais dos alunos, durante a sua permanência na escola, tendo visado atingir, primordialmente, as crianças em idade escolar até à 4.ª classe, objectivando estender-se até à sexta classe.

Como qualquer programa, este previu atender 1.500.000 crianças, até ao ano de 2008, prolongando-se a sua duração para um espaço temporal de dois anos. Não se tratou aqui, claramente, de prescrever um direito aos alunos, mas uma medida de apoio social, imprescindível, sem dúvida, à melhoria da protecção e do bem-estar da criança, do seu crescimento e desenvolvimento, boa aprendizagem e rendimento escolar, afinal, pressupostos básicos essenciais para efectivação do direito de todos à educação de qualidade.

6.2.3. Direito ao Material Escolar e ao Transporte

A gratuidade no ensino, de que temos vindo a falar, implica, não só, a faculdade do aluno aceder à escola livre de qualquer pagamento, como também a sua frequência, mas ainda que lhe sejam facultadas as condições mínimas para assegurar o seu aproveitamento, nomeadamente ter um espaço onde irão decorrer as aulas, com carteiras e outro equipamento, material didáctico e pedagógico, compatíveis com o tipo de conhecimentos que irá adquirir, tais como livros e cadernos.

Por conseguinte, o direito à educação gratuita requer que o aluno seja provido de meios para proceder à sua aprendizagem, sem os quais este processo dificilmente poderá fluir, de modo a atingir-se resultados dentro dos parâmetros estabelecidos pelo próprio Estado. É neste sentido que o apoio social ao aluno deve ser entendido: como estabelecimento de condições mínimas desejáveis para que o professor possa transmitir os conhecimentos e o aluno possa aprender, dentro dos limites da razoabilidade.

⁴²¹ Resolução n.º 40/06, aprova as linhas gerais do Plano de Acção do Programa de Merenda Escolar para os anos 2006, 2007 e 2008, publicada no *Diário da República* n.º 89, 1.ª Série, de 24 de Julho de 2006.

⁴²² Só mais tarde o Decreto Presidencial n.º 138/13 vem acolher a merenda escolar como direito do aluno.

⁴²³ Despacho n.º 115/99, publicado no *Diário da República* n.º 33, 1.ª Série, de 13 de Agosto de 1999.

Ao Estado competirá prover o aluno do material escolar essencial para a sua aprendizagem nos níveis de ensino estabelecidos como gratuitos e ainda do apoio social. Será esta a essência do disposto no artigo 7.º, da LBSE, que prescreve a gratuidade do material escolar e do apoio social ao aluno na mesma linha do pagamento pela inscrição e assistência às aulas, no ensino primário e na alfabetização. Por isso, podemos estabelecer que o apoio social ao aluno, no ensino primário, constitui um corolário natural do direito à gratuidade de ensino e dele é indissociável, só se entendendo limites nos mesmos termos consignados para o direito geral à educação gratuita.

O direito ao material escolar não pode significar o uso exclusivo por parte de um aluno, mas pode abranger um número tanto quanto possível alargado. Neste sentido, o material deve ser rotativo pelos alunos que o compartilham em regime de rotatividade, isto é, o material não consumível, tais como livros, deverão estar disponíveis para o aluno do ano seguinte.

Para que o aluno frequente a escola é imprescindível que tenha a possibilidade de se locomover. Contudo, fornecer ao aluno material escolar tem um conteúdo diferente de prover o aluno de transporte para chegar à escola. Um dispositivo, no sentido de criar os mecanismos para que o aluno chegue à escola em condições físicas para tirar o seu proveito das aulas que lhe são ministradas, não pode ser entendido como um direito a atribuir a cada um individualmente, mas como um direito de ser provido dos meios de locomoção adequados que lhe permitam exercer esse direito.

O acesso ao material escolar poderá ser equiparado à comunicação, tratando-se da modalidade do ensino à distância, utilizando-se as novas tecnologias. Aí, as distâncias são encurtadas e, simultaneamente, o professor, o aluno e o material escolar chegam ao mesmo tempo. Fora disso, no ensino face a face, as duas realidades comportam conteúdos bem diferenciados.

Caberá ao Estado prover o aluno de material escolar, através da isenção do seu pagamento, conforme preconiza o artigo 7.º da LBSE, tal como ao Estado competirá, prioritariamente, criar uma rede escolar que facilite o acesso rápido do aluno à escola, por um lado, e, por outro, implementar uma rede de transportes públicos capaz de atender, particularmente a comunidade escolar, nos casos em que a distância das escolas às áreas de residência ou ao local de trabalho dos pais e encarregados de educação ou dos próprios utentes, no caso do adulto (trabalhador/estudante) não o permita fazer a pé.

A questão do transporte não está, também, directamente ligada à gratuidade no ensino, mas estará ligada ao direito à liberdade de aprender e de cada um ter direito à educação que tenha interesse. Como já se disse atrás, a nossa Lei é omissa em relação a essa questão, mas adiantamos que, seja qual for a posição futura a adoptar, dever-se-á sempre ter em conta quer os direitos individuais, quer os direitos sociais, lembrando sempre que direitos e deveres deverão pautar pelo seu devido equilíbrio.

6.2.4. Direito a um Ensino de Qualidade

Todos têm direito não só ao ensino, mas a um ensino de qualidade, conforme ficou estabelecido como princípio a seguir na Conferência Mundial do EPT, realizada em Dakar, no ano de 2000.

A referida conferência definiu os parâmetros segundo os quais uma educação deveria ser tida como de “qualidade”, desde que fosse “bem-sucedida”, em que a condição primordial deveria ser a não-discriminação do género, riqueza, local, língua ou origem étnica. Para além disso, deveriam estar reunidas determinadas condições ou requisitos básicos para o sucesso desses, nomeadamente: (1) alunos saudáveis, bem nutridos e motivados; (2) professores bem capacitados e técnicas de ensino activas; (3) instalações e materiais didácticos adequados; (4) currículo pertinente que possa ser ensinado e aprendido na língua local e se apoie nos conhecimentos e experiência dos professores e alunos; (5) ambiente que não só estimule a aprendizagem, mas também que seja acolhedor, sadio, seguro e leve em conta os géneros; (6) definição clara e avaliação precisa dos resultados da aprendizagem, que incluam conhecimentos, habilidades, atitudes e valores; (7) Governo e Administração participativas; (8) respeito pelas comunidades e culturas locais e envolvimento com elas.⁴²⁴

O direito à educação, tal qual como está enunciado, não implica, por si só, que esse seja de qualidade, pois a massificação carrega o perigo da falta de qualidade. Vale aqui a máxima de Aristóteles, segundo a qual “a igualdade ou a justiça consiste em tratar de forma igual os que são iguais e de forma proporcionalmente desigual os que são desiguais”.

A qualidade do ensino pode ser vista utilizando parâmetros de apreciação e aferição, de acordo com os seguintes esquemas:

⁴²⁴ In “Anotações sobre o Marco de Acção de Dakar”, idem p. 44.

- Faz comigo----- Faz como Eu-----Faz Sozinha
- Pertinência-----Eficiência-----Relevância⁴²⁵

No primeiro caso, seguimos um modelo de aprendizagem que consiste numa observação directa da matéria a aprender, cujo resultado final será o de o destinatário conseguir realizar o objecto de aprendizagem, acrescentando-lhe algo, criando.

No segundo caso, e sem desprezar o processo de aprendizagem atrás enunciado, aferimos a qualidade a partir do resultado final. Isto é, concluída a aprendizagem, se a matéria pedagógica tem importância e relação com o trabalho que vai desenvolver, se o destinatário, de facto, assimilou os conhecimentos que foram transmitidos e, por fim, se desempenha o seu trabalho com qualidade e em tempo útil, por exemplo.

Nos tempos que correm, quer seja em Angola ou noutra país do planeta Terra, qualquer actividade económica pressupõe a utilização de conhecimentos e meios técnicos e tecnológicos que o trabalhador deverá dominar, sob pena de estar/ficar desempregado. Nesse sentido, competirá ao Estado fornecer as condições para a formação adequada ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades dos educandos, elevar o nível científico, técnico e tecnológico, promover a excelência, a inovação e o empreendedorismo, a eficiência e a modernidade dos cidadãos, enfim, a promoção de um ensino de qualidade, conforme nos indicam os artigos 21.º alínea p), da Constituição de 2010, e 3.º alíneas a) e b) da LBSE, com vista a contribuir para o desenvolvimento socioeconómico do país, ao mesmo tempo que contribui para a elevação da consciência pessoal e social do indivíduo, tarefa esta consignada ao Estado pelo artigo 3.º, alínea b) da LBSE.

Neste contexto, uma educação de qualidade implica:

- a) Currículos escolares adaptados às necessidades socioeconómicas de desenvolvimento do País;
- b) Corpo docente qualificado e capaz de corresponder e materializar os objectivos de formação;
- c) Infra-estruturas materiais e financeiras adequadas;
- d) Subsunção dos requisitos anteriores a normas que disciplinem e obriguem os seus destinatários; definição do complexo de direitos e deveres tendentes a

⁴²⁵ Adão Nascimento, Ministro do Ensino Superior, em entrevista à autora.

corporizar o ensino de qualidade, (asseguramento da efectividade) constituindo-se em comando normativo, assegurando a máxima efectividade.

Importa, pois, saber se o nosso quadro jurídico favorece a promoção permanente da qualidade do sistema de educação, assegurando a aplicação dos Princípios da Universalidade e da Gratuitidade, nos níveis de ensino em que o Estado tem o dever de prover, por imposição constitucional, nomeadamente da 1.^a à 6.^a classe.

O artigo 4.º da LBSE preconiza uma educação integral, isto é, uma educação em que os objectivos de educação preconizados sejam coerentes e harmónicos com o desenvolvimento do país, em que haja “correspondência entre os objectivos da formação e os de desenvolvimento do país”, pelo que está, nessa ordem, estabelecido o Princípio da Qualidade do Ensino.

A efectivação do Princípio da Qualidade constitui um imperativo para a realização do Princípio da Dignidade Humana e da efectivação do Princípio da Universalidade e da Igualdade e um dos pilares sobre os quais assenta a educação, definidos por Katarina Tomasevsky, que possibilita oportunidades de acesso ao emprego equitativas e à participação livre e consciente nas questões nacionais, consignados nos artigos 22.º e 23.º da Constituição de 2010.

O ensino gratuito tem significado para alguns autores como “um ensino de fraca qualidade”, por exigir um número elevado de professores e de meios materiais e financeiros avultados cuja satisfação tem sido mais célere do que a formação do pessoal qualificado para responder às exigências de um ensino de qualidade.

Ao Estado, de acordo com as alíneas g), h) e i), do artigo 21.º, compete “promover políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito, e a igualdade de oportunidades entre os angolanos”, o que deverá fazê-lo através dos “investimentos estratégicos e massivos no capital humano”. Constituem estes, à luz da Constituição de 2010, os deveres impostos ao poder público para efectivação do direito à educação de qualidade em Angola cujo local privilegiado tem de ser a escola, que “constitui o centro das políticas educativas e, nesta a aprendizagem do aluno deve ser o centro de gravitação de toda a acção [...] ligando a autonomia e responsabilidade,

exigência e abertura, flexibilidade e rigor escrupuloso e privilegiando a definição de metas de referência mobilizadoras”⁴²⁶.

A CRA não nos oferece nenhuma definição de qualidade, nem tão pouco de qualidade da educação ou de qualidade de ensino. A referência sobre a “qualidade” deixou por conta do desempenho do cidadão, das instituições e das empresas, facto que sem que haja qualidade na educação dificilmente se poderá alcançar a qualidade naqueles sectores, que dependem dos conhecimentos diferenciados dos seus operadores.

A questão da qualidade, como bem sublinha Salomão Ximenes, não é um tema que é tido como relevante no âmbito das questões jurídicas, para além de que, em Angola, a Educação, como fenómeno jurídico, não tem sido estudada, o que traz “resultados negativos para a sua implementação e exigibilidade”⁴²⁷. E acrescenta, mais adiante, que “o Direito, na relação educação – sociedade – Estado, foi mais utilizado como técnica de formalização do que como instrumento de racionalidade que poderia contribuir à meta da efectivação da educação”⁴²⁸.

Mais uma vez, socorremo-nos aqui do estabelecido nos instrumentos internacionais, acolhidos na Ordem Jurídica Angolana, por imposição constitucional, acrescentando o requisito “qualidade” à obrigação imposta ao Estado de garantir o direito à educação, contido no compromisso 5.º da *Declaração Sobre os 11 Compromissos da Criança*.

Temos, assim, conceitos “mal percebidos”, utilizados na linguagem educativa e transpostos para a normativização legal, sem ter em conta a necessidade de se precisar o seu conteúdo jurídico.

O artigo 21.º da CRA, por exemplo, ao referir-se à “qualidade”, não tratou de definir o seu conteúdo, os parâmetros da sua aplicação ou o seu grau de exigibilidade. A

⁴²⁶ Guilherme D’Oliveira Martins, *A Autonomia Constrói-se, não se decreta*, Revista Educação e Direito, n.º 1, 1999.

⁴²⁷ Prefácio de Nina Ranieri in Salomão Barros Ximenes, *Direito à Qualidade na Educação Básica, Teoria e Crítica*, Editora Quartier Latin, São Paulo, Primavera de 2014, p. 21.

⁴²⁸ Idem, nota 3 “Conforme assinalado por Cury, Horta e Fávero, a área do Direito, ao penetrar no campo educacional, muitas vezes foi absorvido apenas como técnica jurídica, sem ser considerada uma concepção de sociedade. Está ainda presente, muitas vezes, na área educacional, a percepção da razão jurídica como formalismo.” Cfr. Carlos Roberto Jamil Cury, *Direito à Igualdade, Direito à Diferença*, Cadernos de Pesquisa, n.º 116, São Paulo, Julho de 2002, www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000200010&script=sci_arttext, José Silvério Baía Horta, *Direito à Educação e Obrigatoriedade Escolar*, Cadernos Pesquisa, N.º 104, Universidade Federal Fluminense, Conselho Nacional de Educação, 1998, Osmar Fávero, 2005. A relação educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional, in Osmar Fávero, (org.), *A Educação nas Constituições Brasileiras 1823 – 1988*, 3.ª edição, Autores Associados, Campinas, 2005, pp. 5-30.

qualidade do ensino tornou-se, assim, um vocábulo desprovido de sentido teórico-prático.

A discussão em torno da problemática jurídica da qualidade não é exclusiva de Angola, ela coloca-se em países em que o Direito da Educação assumiu foros autónomos, quer como direito, enquanto norma juridicamente protegida pelo Estado, quer como disciplina jurídica.

Questões como a natureza jurídica da qualidade da educação; o conteúdo jurídico para o princípio do padrão de qualidade da educação (se é que existe); o âmbito da qualidade da educação; o tipo da qualidade de ensino que deve ser garantida e protegida e ainda o modo de promoção da qualidade pelo Direito, têm sido abordadas, de modo a tornar o direito à qualidade no ensino tangível aos seus destinatários, isto é, o direito à qualidade da educação tem de ser efectivo; tem de produzir efeitos socialmente relevantes, merecedores de garantia e tutela legais.

O direito à qualidade no ensino constitui uma preocupação universal e está contida na *Declaração Mundial de Educação Para Todos*, realizada em 1990, em Jomtien, ao constatar que a garantia da educação básica, por si só, não seria suficiente para assegurar o direito à educação. Este direito deveria integrar o critério da qualidade, para que fossem ultrapassadas as “graves deficiências” que enfermavam a educação ministrada.

A *Declaração de Jomtien*, também chamada de *Declaração da EpT*, considerou que a educação deveria ser “relevante”, “de qualidade” e, ainda, “universalmente disponível”. Quer dizer, o direito à educação, defendido pela conferência da EpT, não se esgota na garantia pelo Estado do livre acesso e frequência à escola, da dotação de recursos e de estruturas institucionais, dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino, indubitavelmente inclui a aquisição de conhecimentos úteis para a vida, habilidades de raciocínio, aptidões e valores. Ela enfatiza que a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efectivos da aprendizagem e não mais, exclusivamente, na matrícula. Aqui reside o cerne da definição de uma educação de qualidade. Os objectivos da educação deverão incidir sobre dois critérios fundamentais:

- a) Os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos;
- b) A implementação de sistemas de avaliação de desempenho.

A Declaração de Dakar, Educação Para Todos – 2000, significou um passo além no universo das fontes jurídicas internacionais, ao acolher os objectivos e metas de Jomtien, nomeadamente no capítulo da universalização do ensino (educação primária) de “boa qualidade” para todas as crianças, com especial protecção às meninas e crianças em situações difíceis. Ao conteúdo de educação de qualidade proposto por Jomtien, Dakar conformou-o com a garantia de resultados reconhecidos e mensuráveis e habilidades não somente úteis, mas essenciais à vida, assegurados por um sistema de administração e gestão educacional participativos e competentes (capazes de dar respostas e prestar contas).

Os Estados dão resposta às necessidades dos seus administrandos, através da implementação de políticas públicas que devem ser erigidas em Lei, de modo a estabelecer-se o conteúdo, através de critérios válidos, de acordo com o ambiente jurídico específico (direito subjectivo ou princípio) e definir os limites (amplitude) e os efeitos das relações reguladas de modo a tornar efectivos os direitos e obrigações delas emergentes. É neste sentido que a normativização do direito à educação deve ser entendida.^{429 430}

⁴²⁹ Para a conceitualização jurídica da qualidade do ensino, no âmbito dos direitos humanos, Ximenes sintetiza três categorias: “A primeira delas é a abordagem centrada no estudante característica do UNICEF, inspirada em uma perspectiva de direitos da criança, que coloca o aluno no centro das preocupações. A segunda é representada por um conjunto de abordagens técnico-rationais. São variações sobre o modelo insumos-processos-resultados inspirado em uma visão industrial de produção educacional, visando avaliar a qualidade dos “produtos” educacionais e a “performance” dos sistemas educacionais. Finalmente um terceiro conjunto de abordagens que pode ser descrito baseadas em uma perspectiva de Interação Social Multidimensional, que incorpora uma perspectiva mais sociológica sobre educação como um “bem público” que deve necessariamente tomar em conta uma gama de dimensões e as dinâmicas de interação entre as várias partes interessadas. Essa terceira abordagem implica um processo contínuo de redefinição sobre o que se acordou a respeito do que constitui uma educação relevante, a partir das múltiplas perspectivas dos diversos grupos de interesse em um determinado contexto e em um dado tempo” (A. Akkari; B. Macedo; S. Tawil, *Au-delà du labyrinthe conceptuel: la notion de qualité en éducation*, Recherche et Prospective en Education / Contributions thématiques, N.º 2, UNESCO, Paris, 2012, p. 6) “Direito à Qualidade na Educação Básica: teoria e Crítica”, p. 316.

⁴³⁰ Para melhor compreensão do conceito de “qualidade da educação”, Ximenes sintetiza a posição da UNESCO (2005) e salienta a importância que este órgão das Nações Unidas concede aos elementos contextuais, ao considerar que devem ser tidos em conta, quer na formulação das políticas, quer na avaliação dos seus resultados. Ximenes aponta como principais elementos do modelo analítico proposto pela UNESCO: **“Característica dos Alunos:** Aptidão, Perseverança, Prontidão Escolar, Conhecimento Anterior, Barreira à Aprendizagem; **Insumos Facilitadores:** Materiais de Ensino e Aprendizagem, Infra-estrutura Física e Instalações, Recursos Humanos: Professores, Directores, Inspectores, Supervisores, Administradores e Governança Escolar; **Ensino e aprendizagem:** Tempo de Aprendizagem, Métodos de Ensino, Avaliação e Feedback, Incentivos, Tamanho da Classe; **Resultados:** Alfabetização, Operações com Números e Habilidades de Vida, Habilidades Criativas e Económicas, Valores, Benefícios Sociais; **Contexto:** Condições do Mercado Económico e de Trabalho na Comunidade, Factores Socio-culturais e Religiosos, Estratégias de Ajuda, Conhecimento Educacional e Infra-estrutura de Apoio, Recursos Públicos Disponíveis para a Educação, Competividade da Profissão

6.3. Princípios da educação consignados na Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, aprovado pela Lei n.º 17/16 – LBSEE⁴³¹

A lei 17/16, de 7 de Outubro, LBSEE, veio posicionar o Sistema de Educação e Ensino na esfera da Constituição aprovada em 2010, em que os princípios constitucionais do Estado, plasmados no Título I (os direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro inserido na sociedade assim como o respeito e a garantia da sua efectivação), foram ampliados e clarificados, prescritos no Título II. Desse modo, os objectivos, princípios e estruturas do Sistema educativo foram adequados à nova realidade constitucional, em que o poder executivo foi conferido ao seu Titular, nos termos descritos no Título IV, artigos 108.º, passando os Ministérios a figurar como Órgãos Auxiliares do Presidente da República, ora regido pelo Decreto legislativo Presidencial n.º 3/17, e o seu órgão colectivo, o Conselho de Ministros, passou a ter funções consultivas e não deliberativas, de acordo com o Decreto Legislativo Presidencial n.º 4/17, de 13 de Outubro, contrariamente ao que constava na Lei de Revisão Constitucional da República de Angola, de 1992.

A lei n.º 17/16 trouxe algumas novidades, ora ampliando direitos, ora restringindo outros, deixando, porém, uma zona cinzenta, por falta de clarificação ou mesmo por falta de rigor na sua enunciação. Após estas considerações, pode constatar-se que os princípios que enformam o Sistema de Educação e Ensino, a partir de 2016, se estendem do artigo 5.º ao 16.º, como a seguir se configura⁴³².

6.3.1. Princípios gerais – Artigo 5.º

A LBSEE estabelece, no seu artigo 5.º, os princípios que devem reger o Sistema de Educação e Ensino que, como se acabou de afirmar, resgatam os princípios enunciados na LBSE, com os ajustamentos ditados pelo novo contexto constitucional, possibilitando

Docente no Mercado de Trabalho, Governança Nacional e Estratégia de Gestão, Ponto de Vista Filosófico de Professor e Aluno, Efeitos de Colegas, Apoios dos Pais, Tempo Disponível para a Escolarização e para a Lição de Casa, Padrões Nacionais, Expectativas Públicas, Demandas do Mercado de Trabalho, Globalização.”

⁴³¹ Lei n.º 17/16, da Assembleia Nacional Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, que estabelece os princípios e as bases gerais do Sistema de Educação e Ensino. – Revoga a lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro, e toda a legislação que contrarie o disposto na presente lei, publicada no *Diário da República* n.º 170, I Série, de 7 de Outubro.

⁴³² As posições aqui assumidas foram com as devidas adaptações espelhadas na obra de Graça Pitra Costa, *Evolução Histórico-Jurídica do Direito da Educação em Angola, 1975 – 2017, No Período Pós-Independência, Contributo para a Edificação do Direito da Educação em Angola*, Texto Editores, Lda, – Angola, Luanda, 2018, pp. 85 a 93.

a eficácia dos direitos fundamentais e dos direitos sociais e económicos, também estes alargados pela CRA. Deste modo, não é de se estranhar o aumento, para o dobro, dos princípios que atravessam o Sistema da Educação e Ensino. A LBSE, propunha 6 (seis) princípios: Formação Integral, Laicidade, Democratização, Gratuitidade, Obrigatoriedade e Língua, tendo sido estendidos para 12, ora conservando, ora alterando o conteúdo dos princípios até então prescritos.

Definiram-se, deste modo, os princípios informadores do Sistema de Educação e Ensino:

- a) Princípio da Legalidade;
- b) Princípio da Integralidade;
- c) Princípio da Laicidade;
- d) Princípio da Universalidade;
- e) Princípio da Democraticidade;
- f) Princípio da Gratuitidade;
- g) Princípio da Obrigatoriedade;
- h) Princípio da Intervenção do Estado;
- i) Princípio da Qualidade de serviços;
- j) Princípio da Educação e promoção dos valores morais, cívicos e patrióticos;
- k) Princípio da língua.

6.3.2. Princípio da Legalidade – artigo 6.º

O artigo 6.º faz submeter à Constituição e à Lei toda a conduta dos operadores da Educação e Ensino, assim como as instituições a elas subordinadas. Deste modo se garantirá a aplicação do Princípio da Legalidade, segundo o qual “O Estado subordina-se à Constituição e à Lei e funda-se na legalidade, devendo respeitar e fazer respeitar a lei”, conforme dispõe o artigo 6.º, n.º 2, da CRA. Por vias deste princípio, a conduta dos indivíduos e instituições que se dedicam à Educação, ou são dela objecto, devem exercer a sua actividade no âmbito estrito das leis que lhe forem aplicáveis.

6.3.3. Princípio da Integralidade – artigo 7.º

O princípio da Integralidade não constitui novidade, dado que já fora acolhido expressamente no artigo 4.º, da Lei n.º 13/01, com a mesma redacção. Este princípio, ao garantir a correspondência entre os objectivos de formação e os de desenvolvimento do

país e a interligação e intercomunicabilidade entre os diferentes subsistemas de ensino, vem conferir coesão e emprestar unicidade ao Sistema de Educação e Ensino.

6.3.4. Princípio da Laicidade – artigo 8.º

O Estado angolano cedo proclamou a laicidade, ao dispor na sua primeira constituição, a 11 de Novembro de 1975, a completa separação entre o Estado e a Igreja, abandonando a vinculação herdada do período colonial com a Igreja Católica, através da Concordata e por imposição, ainda antes desse acordo, pela Lei do Estado Português, de 1936.

O artigo 8.º da LBSEE, tal como ficou formulado, não vem clarificar, nem enuncia de forma inequívoca a completa separação entre o Estado e a Igreja, não só por não fazer a afirmação da “Laicidade” do Sistema de Educação e Ensino, como o fazia o artigo 5.º da LBSE, que retomava a redacção do artigo 10.º da CRA, mas também ao não garantir o acesso de todo o cidadão ao Sistema de Educação e Ensino, “independentemente da confissão religiosa”. Vem, antes, provocar a confusão do conceito.

A enunciação desta norma não foi a mais feliz, por inverter o sentido que se pretendia extrair quanto ao seu alcance. Ao afirmar a completa separação entre os assuntos da Igreja e do Estado, o sentido da norma deveria, antes de mais, reiterar este princípio e reafirmar a igualdade de todos os cidadãos, independentemente das suas crenças religiosas. A norma, tal qual está redigida, induz-nos a pensar que o Estado acolhe, no seio das suas instituições de ensino, confissões e práticas religiosas, mas salvaguarda a “primazia da prossecução dos fins do Sistema de Educação e Ensino e dos objectivos estabelecidos para cada subsistema”. A confusão ao enunciar o Princípio da Laicidade vai mais longe, ao condicionar o “acesso aos diferentes níveis de ensino aos requisitos estabelecidos a que se junta a não exaltação dos ideais de qualquer religião”. É de todo o interesse apurar os reais destinatários desta norma e o que a mesma propõe.

Ao Estado compete, num ambiente democrático, reconhecer as diferenças entre as pessoas e garantir a igualdade de tratamento. Como refere Jan De Groof, a identidade social depende do diálogo e das relações entre todos.⁴³³

⁴³³ Jan De Groof, Win van de Donk, Gracienne Lauwers, Peter de Goede, Tim Verhappen, *Reflections on Religion & Education in The Netherlands and Flandres*, Publicação, Education and Culture, DG, Lifelong Programme No original: “Our Identity essentially depends on dialog relationship with others... Today, in the era of authenticity – we define our identity, our image of ourselves, our essential characteristics, much more from the inside, in an overt or internal dialogue with what George Herbert Mead described as “significant others” (Taylor, 1995)” p. 12 (sic).

Dissequemos a disposição em apreciação:

“O Estado assegura, independentemente da confissão religiosa, a primazia da prossecução dos fins do Sistema de Educação e Ensino e dos objectivos estabelecidos para cada subsistema de ensino, o acesso aos diferentes níveis de ensino desde que estejam preenchidos os requisitos estabelecidos e a não exaltação dos ideais de qualquer religião nas instituições de ensino.”⁴³⁴

Em primeira linha, a norma refere que o Estado pretende acautelar a “primazia da prossecução dos fins do sistema [...], independentemente da confissão religiosa”, o que significa conceder preferência à prossecução dos fins do sistema em prejuízo de qualquer prática religiosa. Ora, o papel do Estado é, de modo pleno e efectivo, assegurar a todos os cidadãos, “independentemente da sua confissão religiosa”, o acesso ao Sistema de Educação e Ensino, sob pena de estar a violar o princípio sagrado da Igualdade, discriminando o cidadão por motivos religiosos, consignado no artigo 23.º da CRA, e incorrendo na norma proibitiva consignada no n.º 2, desse mesmo artigo. Trata-se, aqui, da reafirmação da igualdade de todos os cidadãos perante a lei e não, propriamente, de evidenciar as relações entre o Estado e a Igreja, conforme define a norma *mater*.

Em segundo lugar, ao afirmar-se a primazia da prossecução dos fins da Educação, sobre a confissão religiosa, está-se inequivocamente a admitir a possibilidade de, não de modo primário, mas pelo menos como acessória, coexistência de práticas de confissões religiosas nos estabelecimentos de ensino. Mesmo entendendo que tal convivência possa ser salutar num ambiente multicultural, em que “cada pessoa deve ser compreendida em relação com as demais e que a dignidade de cada pessoa é incindível da de todas as outras e envolve responsabilidade”⁴³⁵, a abordagem da lei parece-nos pernicioso, neste âmbito, por sair do contexto da Laicidade, que pretende, por definição, simplesmente afirmar a independência do Sistema da Educação e Ensino, de qualquer religião, e doutro modo não deve ser entendida.

Em terceiro lugar, a questão que se levanta é de ordem objectiva e está ligada à imposição de limites aos critérios de acesso aos diferentes níveis de ensino, aos

⁴³⁴ Artigo 8.º da LBSEE

⁴³⁵ Jorge Miranda, *A Dignidade da Pessoa Humana e a Unidade Valorativa do Sistema de Direitos Fundamentais*, in Marco António Marques da Silva, Coordenador, *A Efectividade da Dignidade Humana na Sociedade Globalizada*, Editora Quartier Latin do Brasil, São Paulo, 2017, p. 159.

requisitos estabelecidos e à não exaltação dos ideais de qualquer religião. Há aqui uma clara restrição na substância pré-determinada do direito fundamental, consignado no artigo 10.º (Estado Laico) da CRA, que não se insere na matéria prevista no artigo 57.º da mesma CRA, que admite somente a possibilidade de restrição dos direitos, liberdades e garantias aos casos expressamente previstos na Constituição e aos limites do necessário, proporcional e razoável. Por via desta disposição fundamental, de nenhuma forma as normas restritivas devem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais. Ora, o artigo 6.º da LBSEE tratou precisamente de determinar o conceito de laicidade “a partir de fora”⁴³⁶, num conteúdo já constituído e delimitado naquele artigo da CRA, amputando-o.

A lei peca, ainda, por não definir o que entende por “não exaltação dos ideais de qualquer religião”, que tanto pode ser um discurso ou uma intervenção ou expressão verbal, como sinais exteriores evidentes identificadores do tipo de religião que professa ou de convicção filosófica que o portador defende. Ao ser assim, tal posição contraria, ainda, o previsto no artigo 41.º, n.º 2, da CRA, que enuncia o âmbito da Liberdade de Consciência, de Liberdade e de Culto, que proíbe a privação de direitos por motivos de crença religiosa.

Estão aqui em causa, para além do atropelo ao princípio da Universalidade (na medida em que todos os cidadãos gozam dos mesmos direitos, liberdades e garantias previstas na lei, nos termos do artigo 22.º da CRA e 9.º da LBSEE), também ferir o direito conferido a todos de “expressar, divulgar e partilhar livremente os seus pensamentos, as suas ideias e opiniões [...] sem impedimentos nem discriminações”, deste modo prescreve o artigo 40.º, da CRA, sobre a Liberdade de Expressão e Informação. A redacção deste artigo foi infeliz e é contraditória ao Princípio da Laicidade que se pretendeu enunciar, a medida que redundou numa clara limitação ao exercício do direito consignado no artigo 40.º da CRA e, por conseguinte, retirou a sua efectividade: a vinculação e aplicabilidade directa conferidas às normas de direito fundamental, plenamente acolhida e prescrita no artigo 28.º, da Constituição e a garantia da sua inviolabilidade, em conformidade com o artigo 56.º, dessa Lei.

A clarificação da norma jurídica decorre da dimensão objectiva dos direitos fundamentais e é reclamada pela necessidade da sua concretização, ao definir os limites

⁴³⁶ Jorge Reis Novais, *As restrições aos Direitos Fundamentais, não Expressamente Autorizados pela Constituição*, Editor Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, Junho, 2010, pp. 172 e ss.

do seu exercício. No cuidado de se tentar aclarar o prescrito no artigo 5.º, da Lei n.º 13/01, LBSE, tornou discriminatória e confusa uma norma que se pretendia “dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus”, ideia clássica que encerra o conteúdo da Laicidade.

Por fim, não se trata aqui de, por esta via, salvaguardar valores e interesses, igualmente, considerados dignos de protecção e, deste modo, resolver uma situação de colisão de direitos. Sendo a lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, formalmente uma lei e, por isso, capaz de inovação, criando ou restringindo direitos ou, ainda, podendo introduzir alterações na Ordem Jurídica, não lhe é permitida conter preceitos que contrariam disposições constitucionais, mas devem consagrar o modo de execução, a operacionalidade da norma constitucional e não, propriamente, alterar o seu conteúdo. O legislador deverá manter a sua “neutralidade” e o respeito por todas as religiões.

Deste modo, Jan De Groof afirma que “public schools have to offer education in a ideologically neutral manner. Nevertheless, the legislator has stated the neutrality requirement in a formal sense regarding educational institutions of public education, which means that everyone’s religions or belief has to be respected”⁴³⁷, o que não significa que a escola pública não possa contribuir para o desenvolvimento religioso, filosófico e social dos alunos, na medida em que, prossegue o autor, “the passive or negative educational neutrality of public educational institutions has as such given way to the active pluralism or positive neutrality of these educational institutions”.⁴³⁸

6.3.5. Princípio da Universalidade – artigo 9.º

O Princípio da Universalidade, descrito no artigo 9.º, da LBSEE, vem reafirmar o já consignado no artigo 22.º da CRA, que prescreve a igualdade de direitos de todos os indivíduos no “acesso, na frequência e no sucesso escolar”. É uma norma nova que nasceu da autonomização de duas ideias subjacentes no artigo 6.º da LBSE, denominada por “Democraticidade”, que também deu origem à redacção do artigo 10.º da LBSEE, com a mesma denominação.

Nesta senda, o artigo 9.º, “Universalidade”, não só reiterou o princípio do gozo dos direitos de acesso, frequência e sucesso escolar, mas tornou mais forte a

⁴³⁷ Jan De Groof, Win van de Donk, Gracienne Lauwers, Peter de Goede, Tim Verhappen, *Reflections on Religion & Education in The Netherlands and Flandres*, Publicação, Education and Culture, DG, Lifelong Programme, p. 22 (sic).

⁴³⁸ Idem, p. 23.

obrigatoriedade de ser “assegurada a inclusão social, a igualdade de oportunidade e a equidade” e eliminada a discriminação no âmbito do Sistema de Educação e Ensino.

6.3.6. Princípio da Democraticidade – artigo 10.º

O princípio da democraticidade, vertido no artigo 10.º, não configura nada mais, nada menos, do que o princípio da Igualdade, aclarando o sentido da aplicação no Sistema de Educação e Ensino, do Princípio da Igualdade, garantido pelo artigo 22.º da CRA, ao prescrever a igualdade de participação de todos os indivíduos no processo de ensino-aprendizagem, porém não se confundindo.

6.3.7. Princípio da Gratuitidade – artigo 11.º

O Princípio da Gratuitidade foi ajustado, tendo em conta as questões que foram surgindo com a sua materialização, no contexto da LBSE. A referida lei, no artigo 7.º, tornava obrigatória a gratuitidade nos subsistemas do ensino geral e no ensino de adultos, em todas as escolas, quer públicas, quer privadas, e tinha como efeito a imposição do dever do Estado de financiar o acesso e frequência dos alunos do Ensino Privado. Esta era uma das possíveis leituras, que encontrava respaldo na lei, uma vez que ela generalizava a isenção de pagamento àqueles subsistemas de ensino, não distinguindo o público do privado.

Uma das inovações da actual lei (LBSEE), consignada no presente artigo, foi a de limitar a obrigação da prestação positiva do Estado e da Gratuitidade “aos indivíduos que frequentam o Ensino Primário”, da 1.ª à 6.ª Classe, como refere o artigo 27.º da LBSEE, “nas Instituições de Ensino Público”.

Esta norma tem duas consequências: a primeira é a de que o Estado só terá a obrigação de prover a educação em instituições de ensino público e a segunda que só aí terá a obrigação de manter o ensino gratuito. Uma constitui o corolário da outra.

Ultrapassado o problema da falta de delimitação ou, visto de outro ângulo, da extensão do direito à gratuitidade, que na presente lei ficou restringido, surge a questão de saber se tal posicionamento não afectará o direito dos pais de escolher a educação que melhor se adequa ao seu filho e, ainda, o direito à igualdade de direitos e oportunidades a todos os cidadãos. Isto dá-se porque a referida norma significa um acesso diferenciado a oportunidades para os indivíduos, em função da sua condição económica e social, redundando em discriminação e em completa colisão com o

Princípio da Igualdade (previsto no artigo 22.º da CRA, e reafirmado no artigo 9.º da LBSEE) e erradicando, de vez, com o fundamento fulcral da Lei n.º 4/75, em “garantir o direito de todos os cidadãos de receberem a educação, sem distinção nem privilégios”, justificando a gratuitidade e o fim da escola privada e, em consequência, o monopólio da educação pelo Estado.

A norma do artigo 11.º, da LBSEE, parece contrariar frontalmente o artigo 22.º da CRA. Outros argumentos podem ser esgrimidos, pondo em causa esta tese, fundamentando com a defesa do Princípio da Justiça Social. Deste modo, não seria justo que um indivíduo, com possibilidades para se auto-sustentar, diminuísse a possibilidade de uma terceira pessoa que, de outro modo, não teria acesso à escola, por exiguidade ou carência de meios financeiros. Tal situação poderá ser evitada caso o Estado crie mecanismos de incentivo para a aceitação de alunos “bolseiros” em instituições de Ensino Privado, que estiverem em condições, sujeitos a determinados requisitos, de beneficiar da isenção do pagamento de acesso e frequência nessas instituições de ensino privado.

Outra novidade que a norma nos traz decorre do facto de o Estado estender a gratuitidade ao apoio social e à merenda escolar, que se veio juntar à inscrição e à assistência às aulas e a atribuição do material escolar, como acontecia à sombra da LBSE. Deste modo, o artigo 114.º, n.º 2, define como objecto do apoio social a merenda escolar, bolsas de estudos, material escolar, senhas de transporte, lares e internatos, assistência psicopedagógica, orientação vocacional e profissional, dentre outros.

As classes de Iniciação, inseridas no subsistema da Educação Pré-Escolar, prevista no artigo 23.º, n.º 2, e do I Ciclo do ensino Secundário, que incorpora da 7.ª à 9.ª classes, conforme enunciação do artigo 31.º, n.º 1, alínea a), ora não cobertas pela gratuitidade do ensino, e em que não existe a fixação legal do valor da inscrição e da matrícula, nem da frequência às aulas, a norma prescreve a manutenção da gratuitidade factual, bem como o provimento do transporte escolar, a saúde e a merenda escolar, bem entendido nas Instituições de Ensino Público. Não se compreendem as razões pelas quais o Estado manteve fora da gratuitidade o transporte escolar e a saúde escolar, precisamente nas classes em que tornou obrigatória tal prestação: no Ensino Primário e no I Ciclo do Ensino Secundário.

Por outro lado, no que se refere à primeira infância, o Estado está obrigado, por via do artigo 74.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 25/12, de 22 de Agosto de 2012⁴³⁹, da Assembleia Nacional, a assegurar a classe de Iniciação gratuita e de qualidade para a criança, obrigando-se também a efectivar esta norma e, não só, a promover as condições para tal. Esta situação encontra-se tutelada pela CRA, que confere protecção especial à criança, nos termos do artigo 80.º, e a vinculação do Estado às recomendações feitas pela sociedade no quadro dos “11 compromissos da Criança”,⁴⁴⁰ aprovadas pela Resolução n.º 5/08, do Conselho de Ministros, de 18 de Janeiro de 2008, quando assumiu “Garantir, no Orçamento Geral do Estado (OGE), recursos financeiros destinados aos programas e projectos relacionados com a criança”, estando acautelada a continuidade de funcionamento da Classe de Iniciação nas escolas por imperativo do compromisso n.º 4.⁴⁴¹

6.3.8. Princípio da Obrigatoriedade – artigo 12.º

O princípio da Obrigatoriedade, ora previsto no artigo 12.º, da LBSEE, mereceu especial atenção, ao corrigir os defeitos que enfermava a redacção do artigo 8.º da LBSE, que fazia depender a obrigatoriedade de frequência do Ensino Primário ao acesso ao nível subsequente. Tal disposição não conferia a obrigatoriedade à frequência do Ensino Primário, o que condicionava a abrangência da escolaridade para todos, impedindo, deste modo, a sua universalização.

A nova redacção impõe a todos (Estado, Sociedade, Família e Empresas), o dever de assegurar o acesso à Classe de Iniciação, ao Ensino Primário e ao I Ciclo do Ensino Secundário.

Nesse sentido, o Princípio da Gratuitidade vem conferir força jurídica ao Princípio da Obrigatoriedade, na medida em que a isenção do pagamento pelo acesso e frequência nesses níveis de ensino, a par do apoio social ao aluno, permitirá o acesso de todos os indivíduos ao ensino público, sem discriminação, de tal modo que a obrigação

⁴³⁹ Lei n.º 25/12, da Assembleia Nacional, de 22 de Agosto de 2012, Lei sobre a Protecção e Desenvolvimento da Criança, publicada no *Diário da República* n.º 162, I Série, de 22 de Agosto de 2012.

⁴⁴⁰ Os 11 *Compromissos da Criança* foram assumidos pelos Chefes de Estado e de Governo, durante a Cúpula Mundial pela Criança, realizada em Nova Iorque, em 29 de Setembro de 1990.

⁴⁴¹ Resolução n.º 5/08, do Conselho de Ministros, de 18 de Janeiro de 2008, aprova os 11 Compromissos do III Fórum Nacional sobre a Criança, publicada no *Diário da República* n.º 10, I Série, de 18 de Janeiro de 2008.

de frequentar a escola pública seja efectiva e o Princípio da Obrigatoriedade ganhe sentido e eficácia.

Ao estender a obrigatoriedade do ensino às classes de Iniciação e do I Ciclo do Ensino Secundário, faz todo o sentido considerar a gratuitidade nesses níveis de ensino, sem o qual a obrigatoriedade não seria alcançada, pois uma decorre da outra, havendo uma indissociável interdependência.

6.3.9. Princípio da Intervenção do Estado – artigo 13.º

Outra novidade importante consiste na fixação da Intervenção do Estado, como princípio previsto no artigo 13.º, da LBSEE, que lhe confere o poder de estabelecer limites da sua intervenção, através de actos legislativos, regulamentares, de coordenação, supervisão, fiscalização, controlo e avaliação do Sistema Educativo, temas que, embora tratados no âmbito da LBSE, estavam dispersos e, por vezes, mal posicionados.⁴⁴²

O modo de regulamentação irá determinar o maior e o menor poder, quer das instituições de ensino públicas, quer das instituições de ensino privadas, de estabelecer as suas normas internas de organização e funcionamento, do grau de autonomia conferida na gestão, administração e liberdade académica, questões que se prendem, directamente, com a regulação e o controlo do Estado sobre o Sistema de Educação e Ensino.

6.3.10. Princípio da Qualidade de serviços – artigo 14.º

A Qualidade dos Serviços da Educação, prevista no artigo 14.º da LBSEE, e erigida em Princípio Geral do Sistema de Educação e Ensino, vem corrigir e apoiar o Princípio da Qualidade no Ensino. Ao tratar-se do direito a um ensino de qualidade, era entendido como a oferta pelas instituições de ensino de um currículo escolar adequado às necessidades individuais do estudante e consentâneo com a possibilidade de uma boa prestação e serviços no mercado de trabalho e de professores capazes de transmitir conhecimentos, que permitissem “compreender os problemas nacionais, regionais e internacionais de forma crítica e construtiva para a sua participação activa na vida social, “luz dos princípios democráticos”, conforme o artigo 3.º, alínea b), da LBSE, ao

⁴⁴² Neste capítulo merece especial referência a redacção do artigo 2.º da LBSE, que deveria definir o âmbito de aplicação da Lei, mas cujo conteúdo se prende com o poder de intervenção do Estado no Sistema de Educação.

estabelecer os objectivos gerais da Educação. A presente lei vem afirmar que o sucesso escolar e a excelência não dependem, exclusivamente, de bons currículos e de bons mestres, mas também dos recursos educativos que são colocados à disposição dos sujeitos que intervêm no processo de ensino aprendizagem, e que esse ensino deverá observar “padrões de qualidade”, de modo a facultar o acesso à investigação e, assim, elevar os conhecimentos científicos, técnicos, tecnológicos e culturais dos seus utentes. A observância do direito à qualidade de ensino realiza-se através de mecanismos acessíveis a todos.

6.3.11. Princípio da Educação e promoção dos valores morais, cívicos e patrióticos – artigo 15.º

A Educação e a Promoção dos valores Morais, Cívicos e patrióticos, consignados no artigo 15.º, da LBSEE, sempre foram entendidas nas diferentes tentativas de legislação e, por fim, assumidas na LBSE como um objectivo geral da Educação a ser atingido. A presente lei optou por considerá-lo como princípio e bem a preservar. A promoção do respeito pelos símbolos nacionais e a valorização da história, da cultura nacional, da unidade e integridade territorial, da preservação a soberania, da paz e do Estado Democrático, dos valores morais, dos bons costumes e da cidadania constituem factores intrínsecos e inalienáveis da identidade cultural e nacional, que devem estar enraizados no *modus vivendi* e no *modus operandi* de qualquer cidadão que se preze. Constituem, por isso, princípios que deverão conformar o Sistema de Educação e Ensino, e não metas a atingir.

6.3.12. Princípio da língua – artigo 16.º

Por fim, o artigo 16.º, da LBSEE, reafirma a Língua Portuguesa como língua que deve ser utilizada na ministração do ensino e mantém a intenção da expansão do ensino das línguas nacionais, a par da língua gestual (para os indivíduos com deficiência auditiva) nos diferentes subsistemas de ensino, relegando para legislação avulsa a sua disciplina. A consideração da língua gestual e das línguas internacionais, com primazia para o ensino do Inglês e do Francês, foram pela primeira vez consideradas num diploma legislativo, o que abre a possibilidade da institucionalização da obrigatoriedade e da universalização do ensino da língua gestual e das línguas estrangeiras, quer como

disciplina autónoma, quer como língua alternativa de ensino. Igual tratamento deveria ter sido conferido ao Braille.

6.4. Direitos e deveres à luz da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino

6.4.1. Direitos e Deveres

Dos princípios acima enunciados, não emergem direitos e deveres *qua tale*, mas constituem padrões ou critérios de criação e interpretação da norma jurídica e da sua congruência, face ao complexo de normas que deverão conformar o Sistema de Educação e Ensino no seu todo: o acesso, a permanência, a mobilidade e a saída e, ainda, as estruturas organizacionais que o suportam e, em última instância, garante da coerência e harmonia que devem imperar no ordenamento jurídico.

6.4.2. Direito de acesso e frequência às aulas e Direito à avaliação

Tal como na LBSE, não se encontra nenhuma disposição que assegure o direito ao acesso e frequência. O Estado garante, expressamente, tão só a igualdade de acesso e frequência de todos, por vias do artigo 9.º (Universalidade), limitando-se a estabelecer os requisitos gerais, no artigo 20.º, e os específicos para o acesso e a frequência em cada um dos subsistemas de ensino, centrando-se nas idades dos candidatos e a conclusão do nível anterior, nos artigos 23.º, n.º 1, tratando-se da educação Pré-Escolar, nos 31.º, n.º 2, e 27.º, n.º 1; no que se refere ao Ensino Primário; 31.º e 30.º; para os que pretendem frequentar o Ensino Secundário Geral e o Ensino Secundário profissional, ainda, o artigo 35.º e o artigo 41.º, n.º 3; o acesso e a frequência à Formação profissional Básica tem os requisitos estabelecidos 38.º, n.º 2; os critérios de acesso ao Ensino Secundário Pedagógico e o superior estão descritos no artigo 47.º, n.º 1, 1ª parte e 50.º, n.º 1, enquanto que os artigos 54.º e 55.º, n.º 1, reportam-se ao ensino de adultos; por fim, para o Ensino Superior o modo de acesso está previsto no artigo 62.º.

Como vimos afirmando, o direito à educação entra para o direito angolano em virtude da recepção admitida no artigo 13.º (Direito Internacional), com a mesma força jurídica atribuída aos preceitos constitucionais, nos termos do artigo 28.º, ambos da CRA.

6.4.3. Direito de participação na organização e gestão do sistema educativo

O artigo 10.º da LBSEE, *in fine*, reconhece o direito de todos os indivíduos, directamente envolvidos no processo de ensino-aprendizagem, a participar na organização e gestão das estruturas, modalidades e instituições da educação.

Como refere o referido dispositivo legal, este direito restringe-se àqueles que têm a “qualidade de agentes da educação ou de parceiros”.

O artigo 95.º da LBSEE dá-nos a definição de Agentes da Educação e Ensino, como sendo todos os indivíduos que estejam “em efectivo serviço nos diferentes subsistemas de ensino”, o que significa os servidores públicos adstritos à educação, nomeadamente, como esclarece a lei, os docentes, supervisores pedagógicos, inspectores, titulares de órgãos de gestão e das instituições de ensino, técnicos e demais especialistas da área da educação.

Têm ainda direito de participação os “parceiros”, que podemos extrair do disposto no artigo 12.º, como sendo a sociedade, a família e as empresas, pessoas que têm a obrigação de assegurar e promover o acesso e a frequência ao Sistema de ensino a todos os indivíduos em idade escolar, cujo âmbito de intervenção “visa melhorar a qualidade do ensino e aprendizagem, da investigação científica e da extensão universitária”, como refere o artigo 79.º. Este último dispositivo concede abertura para que as referidas pessoas possam intervir na vida da escola, especialmente na elaboração dos planos de estudos, currículos escolares e programas de ensino, o que não encontrará efectividade se tivermos em consideração que os currículos, planos de estudos e os programas de ensino são determinados pelo Titular do Poder Executivo e de carácter nacional e cumprimento obrigatório, como diz o artigo 105.º, que relega para diploma próprio o modo da sua efectivação.

Tendo esses recursos educativos “carácter nacional”, a consideração da realidade e a especificidade local, emergente da opinião da comunidade circundante, dificilmente poderá ser acolhida, em toda a sua extensão, pelo que a regulamentação deverá permitir a flexibilização e, ao mesmo tempo, manter os objectivos de formação de cada um dos subsistemas de ensino, em particular.

A lei nada diz sobre a participação activa dos alunos na vida escolar, enquanto sujeitos da relação que se estabelece com a escola, reduzindo-os a objecto e, em consequência, é omissa no modo da sua intervenção nas estruturas organizativas e de gestão. Há aqui como que uma total “ignorância” ou, pelo menos, a falta de

reconhecimento da personalidade jurídica do aluno, enquanto titular de direitos e obrigação, como preceituado no artigo 66.º n.º 1 do CC.

O princípio da participação democrática na vida colectiva, como nos chama à atenção o professor Jorge Miranda, “quer enquanto subjectivado em direitos individuais, os direitos políticos, quer enquanto elevado a um dos objectivos da educação, quer enquanto princípio estruturador da organização económica [...] quer [...] enquanto condição do sistema democrático, alicerça-se no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais”⁴⁴³. A participação democrática na vida colectiva constitui uma questão de dignidade humana.

6.4.4. Direito ao ensino de qualidade

Os alunos têm direito não só a serviços de qualidade no desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, que é aferida pelos “elevados padrões de desempenho das suas instituições, como reza o artigo 14.º da LBSEE, comprovados através de mecanismos de aferição e avaliação dos resultados alcançados pela instituição, através de mecanismos a implementar pelo Sistema Nacional de Garantia de Qualidade, conforme prescreve o artigo 118.º, dessa lei.

A avaliação dos alunos constitui, sem dúvida, um instrumento essencial para a aferição de conhecimentos. Encontra-se, intrinsecamente, ligada à qualidade dos serviços, em que a qualificação e o desempenho do professor assumem especial relevância, cujos resultados determinam o acesso ao nível seguinte e ao sucesso ou insucesso escolar, cujos princípios e objectivos estão estipulados nos artigos 107.º e seguintes, carecendo de regulamentação própria no que se refere aos procedimentos da sua concretização.

⁴⁴³ Jorge Miranda, *A Dignidade da Pessoa Humana e a Unidade Valorativa do Sistema de Direitos Fundamentais*, in Marco António Marques da Silva, Coordenador, *A Efectividade da Dignidade Humana na Sociedade Globalizada*, Editora Quartier Latin do Brasil, São Paulo, 2017, p. 154.

7. O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DO ENSINO

7.1. Conteúdo

O Princípio da Universalidade está consagrado no artigo 22.º da Constituição, ao proclamar que todos os cidadãos gozam dos direitos, das liberdades e garantias aí enunciadas e estão sujeitos aos mesmos deveres. Como consequência, todos os cidadãos são iguais perante a Lei, de acordo com o seu artigo 23.º.

À luz da Constituição e da Lei, nenhum cidadão pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever por invocação de qualquer razão cromossomática, individual, social ou de consciência, nomeadamente, e no dizer deste preceito legal, “em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local do nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”. A Lei foi exaustiva na tipificação e enunciação das diferentes formas que a discriminação poderia assumir.

Num Estado de Direito, como proclama a Constituição no artigo 2.º, o Princípio da Igualdade dos cidadãos perante a Lei constitui um dos seus pilares cujos conteúdos essenciais se reconduzem à proibição de arbítrio, à proibição de discriminação e à obrigação de diferenciação, a par da separação de poderes, enquanto princípio de organização do Estado e de criação do Direito, “concretizado como *separação e interdependência* de poderes.”

Interdependência significa que “todos os poderes do Estado estão submetidos ao primado dos direitos fundamentais e que é a dignidade humana, com todas as suas consequências jurídicas, que dá sentido às tarefas dos órgãos de soberania.”⁴⁴⁴

A *Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Acção para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*, Jomtien, 1990, reafirmaram o compromisso assumido com a proclamação ou a adesão da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que reconhece que “toda pessoa tem direito à educação” e relembra que a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, no Mundo inteiro.

⁴⁴⁴ In Pedro Barbas Homem, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo].

Em conformidade, o artigo 3.º da *Declaração de Jomtien*, que prescreve a universalização do acesso à educação e promoção da equidade, o Princípio da Universalidade, tem como conteúdo indissociável:

- Igualdade e equidade de acesso à educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, sem discriminação em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local do nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, condição económica ou social;
- Garantia de educação de qualidade para todos, sem discriminação.

Vários constrangimentos têm sido apontados em relação ao desenvolvimento dos sistemas educativos em África, devido a:

- a) Acesso desigual (disparidade de acesso entre rapazes e raparigas, entre regiões e entre classes sociais);
- b) Baixa eficiência interna (altas taxas de abandono escolar, instalações físicas inadequadas, deficiente acesso aos livros e outros materiais escolares e falta de professores qualificados);
- c) Relevância e eficiência externas baixas (baixo impacto da educação sobre a qualidade de vida das populações);
- d) Má administração (administração centralizada e pouco participativa).

Estes factores, apontados por T. P. Seya⁴⁴⁵, ferem a equidade e constituem um entrave para a efectividade da universalidade do ensino no continente africano. Resta apurar o modo como a República de Angola responde a este desiderato, sob o ponto de vista formal.

Em sede da LBSE, a conformação do Princípio da Universalidade parece estar explícita no artigo 6.º da LBSE ao dispor que, sem qualquer distinção, todos os cidadãos Angolanos têm iguais direitos no acesso e na frequência aos diversos níveis de ensino e de participação na resolução dos problemas escolares.

Esta norma pretende promover a democraticidade na educação, aliás, deste modo epigrafada, mas não já a Universalidade. A aplicação do Princípio da Universalidade não se compadece com a mera afirmação de que “todos são iguais

⁴⁴⁵ T. P. Seya, *O Desenvolvimento da Educação em África In Povos e Culturas, Educação em África*, Publicação do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, Universidade Católica Portuguesa, n.º 4 – 1989/1990, pp. 59 a 64.

perante a Lei”, mas no compromisso do Estado em “proporcionar a educação básica a todas as crianças, jovens e adultos”, e mais, “é necessário que o Estado tome medidas efectivas para reduzir as desigualdades.”

A norma do artigo 8.º reforça o nosso entendimento sobre as razões intrínsecas do conteúdo do artigo 6.º, quando faz depender a frequência do ensino primário apenas nos casos dos indivíduos que pretenderem frequentar os níveis de ensino subsequentes. O que esta norma pretende dizer, como acima já ficou sobejamente demonstrado, é que não existe a obrigação do Estado de prover o indivíduo de meios de acesso à escola, o que o mesmo é dizer que não existe, por parte do Estado, o reconhecimento da satisfação de todos os cidadãos, sem discriminação do correspondente direito de igualdade de oportunidade no acesso à escolaridade primária.

Na mesma esteira, convoca-se aqui o artigo 7.º da LBSE, que consagra a gratuidade do ensino primário nos subsistemas do ensino geral e de educação de adultos. Na mesma linha de raciocínio, embora a isenção do pagamento pela inscrição e assistência as aulas e do material escolar constituam mecanismos colocados à disposição dos cidadãos para a frequência às aulas, a eles só terão acesso os “privilegiados”, entendendo-se por privilegiado todo o cidadão que, por meios próprios, conseguiu superar todos os obstáculos de acesso à escola.

A universalidade do ensino decorre da liberdade que cada indivíduo tem de aprender e ensinar, consagrada na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, assente na dignidade do ser humano.

Para que a universalidade do ensino possa ser materializada, torna-se necessário que o Estado institua, através do sistema nacional de educação, “instrumento público imprescindível para efectivar a obrigatoriedade de um mínimo de educação certificada para todos”⁴⁴⁶, medidas efectivas de redução de desigualdades, quer diversificando os meios de ensino para que o cidadão possa aprender, quer implementando mecanismos de atracção, quer estendendo o regime de gratuidade ao ensino privado, nos termos descritos no artigo 7.º, da LBSE.

A LBSEE, embora tenha clarificado o conceito de “universalidade” do ensino, no artigo 9.º, ao melhorar a sua redacção, diferencia o conceito de “democraticidade” e constituiu uma ampliação desse direito definindo os seus objectivos do direito de acesso

⁴⁴⁶ In Eduardo Vera-Cruz Pinto, *Curso Livre de Ética e Filosofia do Direito*, 1.ª edição, Príncípa Editora, Cascais, Maio 2010, p. 245.

na educação, que não outros senão o de “assegurar a inclusão social, a igualdade de oportunidade e a equidade”. Deste modo, ao prescrever os objectivos a que se propõe e com a proibição expressa “de qualquer forma de discriminação”, constitui um dos mecanismos que propicia a tomada de medidas efectivas para proporcionar a educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, cuja insuficiência se aponta da lei anterior – LBSE.

Um dos mecanismos a instituir pelo Estado, para alargar a participação e a inclusão de todos os cidadãos, seria integrar no conceito de obrigatoriedade do ensino não só o dever do Estado, da sociedade, das famílias e das empresa de promover a educação, o ensino para todos e o direito do cidadão de ser instruído, inserido no Sistema de educação e ensino sem discriminação, prescrito no artigo 12.º da LBSEE, mas também o dever de todo o cidadão de aprender, integrado num sistema organizado, dando sentido e operacionalidade ao previsto no artigo 79.º da Constituição, que impele o Estado a “promover o acesso de todos à alfabetização e ensino” e, assim, criar as bases para a sua universalização.

Pertencendo ao Estado a obrigação a uma prestação positiva, seria *mister*, neste caso, defender a possibilidade de ele constituir a obrigação do cidadão em frequentar a escola, sem que esta imposição significasse lesar o direito de liberdade individual desse cidadão. Deste modo, não se abriria espaço para que prosseguisse o argumento, segundo o qual o cidadão tem todo o direito de exigir do Estado a não invasão da sua esfera jurídica, consubstanciada na sua autonomia de agir e devir e ao seu direito negativo, que outro não seria senão o “direito à ignorância”. O bem maior a defender, nesta composição, será a do direito do cidadão ao livre desenvolvimento da sua personalidade. O que deverá estar em evidência são “as posições jurídicas do cidadão conexas com o *status positivus*”⁴⁴⁷.

Deste modo, a norma prescrita no artigo 80º da *Constituição* confere aos pais, encarregados de educação e família, em geral, o dever de cuidado e, como tal, deverão ser responsabilizados no caso de negligenciarem ou não propiciarem que os menores à sua guarda exercitem esse direito. Aos tutores (pais, encarregados de educação, família, organizações sociais) cabe a salvaguarda do pleno desenvolvimento da criança, em

⁴⁴⁷ José Joaquim Gomes Canotilho define *status positivus* como sendo “direitos dos cidadãos às prestações necessárias ao desenvolvimento pleno da existência individual. Daí a sua designação como direitos positivos ou direitos de prestação, modernamente conhecidos por direitos económicos, sociais e culturais”, in *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

ordem a materializar o seu direito à atenção especial, mormente à educação de qualidade.

A Universalidade do ensino exige que todos devem ser tratados de igual modo, sem exclusão, quer sejam pobres ou ricos, meninas ou meninos, portadores ou não de deficiência, estando ou não a viver na rua, sejam das cidades ou do campo, nómadas ou sedentários, refugiados ou deslocados, enfim, não interessa a sua proveniência ou ascendência. Para todos, nos termos do artigo 79.º da Constituição, o Estado deverá promover esse acesso. Mas, como já referimos, ao Estado não deverá competir somente “promover”, mas acima de tudo “garantir” o acesso através da criação de mecanismos próprios e da organização de um sistema de educação que seja abrangente a todos. Em suma, ao Estado competirá garantir uma escola para todos e a justa e efectiva igualdade de oportunidade no acesso à escola da sua preferência, pública ou privada e ao sucesso escolares, com a implementação de um sistema de avaliação capaz de eliminar as assimetrias no conhecimento.

O Princípio da Universalidade tem como corolário a Igualdade, sem a qual a Universalidade, o chegar a todos, não será alcançado. Este Princípio está contido no artigo 23.º da Constituição de 2010, segundo o qual “todos são iguais perante a Lei”. Não se trata apenas de afirmar o gozo de direitos, das liberdades e garantias e a sujeição aos deveres consignados na Lei, mas também de considerar os sujeitos juridicamente iguais, isto é, sem discriminação.

De acordo com o artigo 1.º da *Convenção Relativa à Não Discriminação no Ensino*⁴⁴⁸, o termo “discriminação” compreende “toda e qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência, que fundamentada na raça, cor, no sexo, na língua, na religião, na opinião política ou qualquer outra opinião, na origem nacional ou social, na condição económica ou na nascença, tenha por finalidade ou por efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino”. Bastante ampla, sim, mas talvez insuficiente nos tempos que correm, devendo mesmo afirmar-se outras formas de discriminação, como a forma de vestir ou as características físicas.

Esta ampla definição de “discriminação” permite classificar como discriminatórias todas as situações que impeçam o acesso ao ensino com fundamento nos factores acima enunciados ou de impedir a sua progressão escolar, ou mesmo de

⁴⁴⁸ Convenção Relativa à Não Discriminação no Ensino, aprovada pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, reunida em Paris, de 14 de Novembro a 15 de Dezembro de 1960, na sua XI Sessão.

colocar uma pessoa ou um grupo social, quer seja de uma cidade, de uma localidade, de um bairro, do meio urbano ou rural, em situação incompatível com a dignidade do homem. Nenhuma diferença pode ser considerada condição para atribuição de um estatuto inferior ou menor.

O artigo 2.º dessa Convenção prevê determinadas situações em que a relevância dos traços ou de factores individuais justificam um tratamento diferenciado, logo discriminatório, como garantia do exercício do direito de liberdade do ensino, que implica a liberdade de escolha do tipo de ensino e do estabelecimento escolar que melhor se adequa às necessidades do educando.

Nessa esteira, a Lei afasta da condição de “discriminatória” escolas criadas para serem frequentadas exclusivamente por alunos de um determinado sexo, sob condição destes terem idênticos recursos pedagógicos e educativos e sistema de avaliação, quando comparável com os estabelecimentos dos alunos de sexo oposto; existência de estabelecimentos de ensino, de cunho religioso, desde que a frequência nessas escolas seja facultativa e corresponda ao desejo dos pais, ou, ainda, à institucionalização do ensino privado, desde que este não signifique a “exclusão de um determinado grupo”. Nesses casos, o objectivo da abertura e funcionamento de tais escolas seria o de alargar as ofertas educativas, acautelando-se, no entanto, o mesmo perfil de saída dos alunos de igual nível de ensino.

É nosso entendimento que, embora certas situações devam merecer a atenção do Direito, não compreendemos de que modo uma escola baseada em factores de sexo não constitua uma situação de discriminação e, por conseguinte, merecedora de tutela. Este tipo de escolas serviria para perpetuar os estereótipos ancestralmente enraizados, cujos efeitos se pretendem erradicar, o da discriminação da educação dos homens e das mulheres, em razão única, baseado unicamente no sexo. De mais a mais, o sexo oposto seria objectivamente impedido de frequentar essas escolas, pelo facto de não possuir o requisito do sexo prescrito. Esta escola é frontalmente discriminatória e contraria o Princípio da Igualdade entre os homens e mulheres, assumido pelo artigo 1.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* e largamente difundido por todas as nações civilizadas.

Com excepção para as confessionais e as de cunho religioso, para não serem discriminatórias, as restantes escolas teriam de receber crianças de todas as crenças e “matizes” religiosas, cujos pais e encarregados de educação optassem por esse tipo de

ensino. Contrariamente ao caso das escolas divididas por sexo, aqui existe claramente uma declaração de vontade livre e esclarecida, baseada no tipo de conhecimentos que se pretende absorver, tendo em conta o leque de ofertas educativas que o poder público coloca à disposição dos cidadãos, em igualdade. Entende-se que não se está perante uma “discriminação”, mas de ministração de uma “diversidade” de ensino.

A aceitação do ensino privado, como uma das saídas para “acrescentar às possibilidades de ensino que oferecem os poderes públicos”, é um tanto forçada, se se tiver em conta que, nesses estabelecimentos de ensino, o acesso e a frequência, mesmo para o ensino primário, não são gratuitos. Logo, o acesso a essas escolas não constituirá um simples acto de vontade dos pais. Aí existe uma limitação de tipo económica, a que a Lei já considerou expressamente de discriminatória, mesmo que essa instituição de ensino obedeça a todas as normas legais de criação, constituição e funcionamento e, ainda, que o ensino nela ministrado corresponda aos objectivos e às normas prescritas pelo Estado.

As situações de excepção, consignadas no n.º 2, do artigo 1.º, da Convenção, contraria, com as devidas reservas, o estabelecido no n.º 1, por não se adivinharem razões de fundo que possam justificar as limitações a esse mesmo direito reconhecido. Não vemos que bem maior aqui se defende para se preterir o direito à não discriminação.

7.1.1. Direito de acesso

Sobre o assunto vale considerar o que, no ponto 4.2, foi dito sobre a obrigatoriedade do Estado em assegurar o ensino primário.

Conforme acima nos referimos, a *Constituição da República de Angola* não garante, expressamente, o acesso dos cidadãos à escola, embora pela integração das normas internacionais se entenda que o direito à educação esteja garantido, o que nos leva a considerar que, neste capítulo, a regra constitucional seja incompleta e fragmentária. Incompleta, por não afirmar, expressamente, o direito à educação e como corolário o direito ao acesso, mas de modo abstracto, um tanto vago e ambíguo, conforme subjaz dos artigos 6.º, 7.º e 8.º da LBSE, não tendo a LBSEE corrigido tal situação, atribuindo esse direito, como podemos constatar, da análise dos artigos 9.º a 12.º da LBSEE.

As normas previstas na Constituição não obrigam o Estado a garantir a frequência de todas as crianças à escola, nem muito menos estabelecem a obrigatoriedade dos encarregados de educação de evitar e de manter os seus filhos na escola. Dworkin chama-nos a atenção para o perigo que a falta de efectividade da Lei pode ter para a perda de direitos sociais⁴⁴⁹, transformando as normas sobre direito à educação dispersas no texto constitucional em meros princípios, como ilustra o Estatuto do Subsistema do Ensino Geral, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 16/11, logo normas que se resumem a meras pretensões do poder público, sem compromisso de aplicação imediata⁴⁵⁰.

Posto isto, de que forma é que o Estado angolano materializa o direito à educação?

7.1.2. Escola pública

O sistema de educação e ensino realiza-se primordialmente através da escola pública, isto é, através de instituições de ensino criadas e mantidas pelo poder público, através dos seus recursos humanos e materiais.

Com a ascensão de Angola à Independência, a 11 de Novembro de 1975, o ensino foi nacionalizado e declarado público, pela Lei n.º 4/75, de 9 de Dezembro⁴⁵¹, situação que veio a perdurar até 1991, com a institucionalização do ensino particular, pela Lei n.º 18/91, de 6 de Maio⁴⁵².

Uma das consequências imediatas desta Lei é o facto de que todos os centros de ensino passaram, sem mais, para a tutela directa do Estado, cabendo a este o exercício do ensino, conforme consagra o artigo 1.º. O Estado detinha os meios materiais e

⁴⁴⁹ “The government will not re-establish respect for law without giving the law some claim to respect. It cannot do that if it neglects the one feature that distinguishes law from ordered brutality. If Government does not take rights seriously, then it does not take law seriously either”, Andrea Dworkin, *Pornography: Men Possessing Women*, Perigree Books, London, 1981, p. 205.

⁴⁵⁰ “El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el echo de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos” in Robert Alexy, *Derecho y Razón Práctica*, Fontamara, México, 1997, p. 86.

⁴⁵¹ Lei 4/75, de 9 de Dezembro de 1975, nacionaliza o ensino, publicada no *Diário da República* n.º 25, 1.ª Série, de 1975.

⁴⁵² Lei n.º 18/91, de 6 de Maio de 1991, institucionaliza o ensino particular. Revoga toda a legislação que contrarie o disposto na presente Lei, nomeadamente a Lei n.º 4/75, parte da Lei n.º 10/88 e parte da Lei n.º 13/88, publicada no *Diário da República*, n.º 21, de 1991.

humanos para prestar o serviço de educação, através de instituições criadas para o efeito, e integrou no seu património a totalidade dos bens, direitos e acções dos centros de ensino, antes na posse ou propriedade de pessoas jurídicas ou naturais, nos devidos termos dispostos no artigo 2.º, “incorporando-os no sistema educacional da Nação”.

A razão de ser desta Lei é marcadamente política. Pretendia-se que o ensino estivesse “a cargo do Estado Revolucionário e que este não o deveria delegar nem transferir”, conforme esclarece o preâmbulo dessa Lei. No entanto, em certa medida, pode admitir-se que o Estado, de então, pretendia assegurar a igualdade de todos os cidadãos perante a Lei, nomeadamente no que se refere ao acesso e à frequência dos centros de ensino privado, impondo a gratuidade, pois “aos centros de ensino particular, apenas tinham acesso alunos pertencentes às classes privilegiadas, o que, além de contrariar o Princípio do Ensino Gratuito, favorecia a divisão de classes e fomentava o privilégio”. É curioso notar que a gratuidade de ensino não era estranha no ambiente normativo da Angola colonial. Já o Diploma Legislativo n.º 518, de 16 de Abril de 1927, e o correspectivo Diploma Legislativo n.º 755, de 26 de Abril de 1928, declaravam o ensino primário gratuito⁴⁵³, e o Decreto-Lei n.º 254/72, de 27 de Julho, de 1972, tornava extensiva a gratuidade de ensino nas escolas preparatórias públicas e nos postos oficiais da Telescola⁴⁵⁴.

Imediatamente após a independência do país, o ensino era considerado uma actividade não económica, ligada à “administração pública”, no dizer do artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 10/88, de 2 de Julho, Lei das actividades económicas, “*por não se destinar à produção e distribuição de bens e à prestação de serviços, a título oneroso e com finalidade lucrativa*”, assim rezava o n.º 2, desse artigo⁴⁵⁵. Por conseguinte, era da competência exclusiva do Estado a tarefa de educação e ensino; aos particulares era vedado criar escolas ou instituições similares. A educação e o ensino constituíam monopólio do Estado e só este podia possuir estabelecimentos de ensino, conforme ficou patente da Lei n.º 4/75, não só o ensino primário, mas “O ensino a todos os níveis e em todas as instituições fica dependente da formulação geral do Estado para a educação em Angola” – artigo 6.º, da Lei N.º 4/75.

⁴⁵³ Diploma legislativo n.º 755, de 26 de Março de 1928, regulamenta o ensino primário e infantil, publicado nos Boletins Oficiais, números 16 e 18, de 1928.

⁴⁵⁴ Decreto-Lei n.º 254/72, de 27 de Julho, publicado no Diário do Governo n.º 174, 1.ª série de 1972, e no Boletim Oficial n.º 214, 1.ª série, de 1972 (...) Artigo 1.º – “O cumprimento da escolaridade obrigatória nas escolas preparatórias públicas e nos postos oficiais da Telescola terá carácter gratuito (...)”.

⁴⁵⁵ Sublinhado nosso.

Historicamente, o Estado Angolano declarou público o ensino por razões de afirmação política de um Estado Revolucionário e não, propriamente, com o objectivo de privilegiar os direitos individuais de educação dos cidadãos, pois, como a própria Lei afirma, tratou-se de pôr fim aos privilégios de uma determinada classe detentora de capacidade económica e financeira, de pôr fim à exploração “do homem pelo homem”, prática contrária “com as ideias mestras da revolução”; os centros de ensino da época colonial foram considerados centros de propaganda contra-revolucionária e, pela independência, deveriam assegurar a ligação da escola com a produção. Foi neste ambiente que se desenvolveu o Princípio do Ensino Gratuito e da Escola Estatal em Angola e a ruptura dos direitos individuais a favor da priorização dos direitos sociais. A educação deveria estar ligada à produção, logo, é vista como uma actividade de interesse geral, cuja aquisição iria beneficiar toda a comunidade e não deveria servir o interesse próprio do indivíduo, com fins egoístas.

O processo de reformulação do sistema de ensino teve como escopo o derrube do sistema colonial e a implantação de um sistema de ensino de matiz revolucionária.

A escola pública foi criada com o intuito de conceder educação pública, enquanto direito de todos os cidadãos, no seu todo, pobres e ricos, homens e mulheres, negros e brancos, religiosos e ateus. A escola pública serviu para derrubar os preconceitos e discriminação de classes, de situação económica ou social, conferindo ao Estado o poder da criação das instituições de ensino, da gestão dos recursos educacionais e a fiscalização da sua execução. O Estado era o legislador, o executor e o fiscalizador.

O acesso e a frequência à escola eram gratuitos, em todos os níveis de ensino, de modo a garantir a igualdade de acesso de todos os cidadãos. O estudo era concebido como um “dever revolucionário”, por parte do cidadão, e, como tal, todos os indivíduos deveriam aceder à escola, independentemente da sua idade, raça, credo ou género. A gratuitidade do ensino requeria que só o Estado tivesse os meios adequados para o exercer e este constituía um dever “constitucional do Estado”.

O sistema de ensino desenvolveu-se num clima de guerra devastadora.

De acordo com os documentos da época, paralelamente à luta pela paz, foi desenvolvido um processo de alteração do sistema político através de substanciais reformas, conducentes à instauração de um “Estado Democrático de Direito, pluralista,

assente na economia de mercado.”⁴⁵⁶ Com a instauração do Estado Democrático de Direito, instituído pela Lei n.º 12/91, também denominada por “Lei de Revisão Constitucional”, as normas impeditivas da prestação de ensino, por parte dos particulares, deixou de fazer sentido, incluindo-se esta actividade no elenco das actividades económicas, logo susceptíveis de serem exercidas a título oneroso e delas se poder obter o lucro, com a consequente revogação expressa da Lei n.º 7/75, que refere a exclusividade do Estado nas tarefas da educação, do n.º 3, alínea a) da Lei n.º 10/88 e o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), 1.ª parte, da Lei n.º 13/88. Assim preconizava o artigo 1.º da Lei n.º 18/91, de 18 de Maio.

A Lei de Bases do Sistema Educativo constitui o principal instrumento de organização e funcionamento do sistema educativo, complementado com os Estatutos dos diferentes subsistemas e modalidades de Ensino. O artigo 103.º da LBSEE não só define a escola como uma “unidade de base do sistema de educação”, tipificada no artigo 58.º, n.º 2, n.º 3 e n.º 4, alíneas a) a c), mas também “as demais instituições para a educação”, indicadas no artigo 58.º, n.º 1, n.º 2 e n.º 4, alíneas d) a f) e 59.º, para as instituições de educação pré-escolar e dos subsistemas do Ensino Geral, Técnico Profissional, Formação de Professores e de Educação de Adultos e no artigo 72º, como sendo as universidades, academias, institutos superiores e escolas superiores, para o caso do ensino superior, ou ainda em instituições específicas do ensino especial, conforme reza o artigo 85.º.

Independentemente da sua designação terminológica, as escolas ou as instituições de ensino compõem as estruturas organizativas “através das quais se realiza a educação, tendentes à formação harmoniosa e integral do indivíduo, com vista à construção de uma sociedade livre, democrática, de paz e progresso social”, conforme dispõe o artigo 2.º, n.º 3, da LBSEE. Estas estruturas irão conformar a rede escolar, prevista no artigo 55.º.

De acordo com o enunciado normativo do artigo 103.º, n.º 2, *in fine*, as escolas devem contribuir para a realização dos objectivos da educação, definidos no artigo 4.º, da LBSEE, cujo sentido pode ser resumido na alínea a), ao preconizar o “desenvolvimento harmonioso das capacidades físicas, intelectuais, morais, cívicas,

⁴⁵⁶In Resolução n.º 8/91, de 18 de Maio, que aprova os documentos constituintes dos acordos de paz para Angola, rubricados pelo Governo da República Popular de Angola e pela União Nacional para a Independência Total de Angola – UNITA, Publicado no *Diário da República*, n.º 21, 1.ª série.

estéticas e laborais da jovem geração, [...] a fim de contribuir para o desenvolvimento socioeconómico do País”.

Os objectivos da educação, legalmente preconizados, colocam a formação do indivíduo no centro do ensino como meio para se atingir uma finalidade social. A formação não será uma prerrogativa intrínseca do homem como indivíduo, como ser único investido de direitos, enquanto homem dotado de dignidade, mas enquanto ser inserido numa determinada comunidade e com dever de nela participar em todos os seus aspectos, abraçando-se aqui a teoria da solidariedade social, ou do Estado Social, com todas as ambiguidades que esta expressão comporta, esquecendo-se, o legislador, dos ensinamentos de Justiniano, contido no Digesto Romano: “Por causa do Homem é que se constitui todo o direito”: “Hominum causa omne jus constitutum est”, in Justiniano D.1.5.2.⁴⁵⁷

Como refere Gomes Canotilho, “No fundo, a tensão direitos naturais/teoria republicana de direitos fundamentais residia aqui: o homem era o fundamento dos direitos naturais (e nisso estavam de acordo o republicanismo e o liberalismo), mas o homem de uns é o homem isolado e independente (perspectiva liberal), ao passo que, para os outros é o homem social, fraternal e solidariamente vinculado (perspectiva republicana).”⁴⁵⁸ De facto, o homem natural é único, porém ele só pode ser entendido no contexto de uma determinada realidade social⁴⁵⁹. A norma deve visar, concomitantemente, a promoção individual e social do cidadão.

⁴⁵⁷ André Franco Montoro, apud António Marques da Silva, Dignidade Humana e Globalização, in Marco António da Silva (coordenador), *A Efectividade da Dignidade Humana na Sociedade Globalizada*, Editora Quartier Latin do Brasil, São Paulo, 2017, p. 104.

⁴⁵⁸ In José Joaquim Gomes Canotilho, *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*, 2.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 23-24.

⁴⁵⁹ “Afirma-se, com efeito, que o homem natural, isto é, o homem tomado como ser isolado, separado de outros homens, está investido de certas prerrogativas, de certos direitos, que lhe pertencem porque ele é homem, por causa da eminente dignidade humana, seguindo a expressão de Henry Michel.

Ora, isto é uma afirmação puramente gratuita. O homem natural, isolado, nascendo livre e independente dos outros homens e tendo direitos constituídos por esta liberdade, é uma abstracção sem realidade. De facto, o homem nasce membro de uma colectividade; ele sempre viveu em sociedade e não pode viver a não ser em sociedade e o ponto de partida de toda a doutrina sobre o fundamento do direito deve ser sem dúvida o homem natural; mas o homem natural não é o ser isolado e livre dos filósofos do séc. XVIII; é o indivíduo considerado nos laços de solidariedade social.” (*In* Léon Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 4.^a Ed., Boccard, Paris, 1923, p. 3).

Em sentido contrário, Jorge Novais escreve, a propósito da caracterização do Estado democrático da República Portuguesa, que: “O princípio da dignidade da pessoa humana afasta decisivamente qualquer ideia da projecção do Estado como fim em si, como se o Estado pudesse prosseguir o seu próprio engrandecimento enquanto destino de uma pretensa realidade ética em que o indivíduo se devesse, subordinadamente integrar. Pelo contrário, num Estado baseado na dignidade da pessoa humana, é a pessoa que é um fim em si, como indivíduo singular e não enquanto membro de um corpo ou realidade transpersonalista, seja a família, a corporação, a classe ou a casta, a nação ou a raça: o

A República Popular de Angola eclodiu no seio da teoria marcadamente Leninista, sob a influência dos países do leste europeu, mais precisamente da doutrina das “democracias populares” que, segundo Mário Campos⁴⁶⁰, defendia que “os novos direitos sociais substituem as liberdades pessoais fundamentais consideradas burguesas”. Classe essa que deveria ser “abolida”. Esta concepção doutrinária tinha como consequência:

- O não reconhecimento, como valor universal, das liberdades individuais na educação em escolas privadas;
- A exclusividade do monopólio do Estado das instituições “reconfiguradas no interior do serviço público estatal.

Ao reconhecer a intervenção da iniciativa privada, a Lei Angolana abandonou a doutrina que vinha abraçando, enquanto suporte do seu conteúdo normativo.

Posicionando-se a República de Angola como um Estado Democrático de Direito, o artigo 2.º da Constituição colocou o direito à Educação (artigo 79.º) no capítulo dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, prescritos nos artigos 30º e seguintes. E não poderia agir de outro modo, senão o do respeito pelas liberdades fundamentais da pessoa, conferindo ao cidadão a livre autonomia para escolher a escola da sua preferência ou à qual correspondessem aos seus interesses.

Quer as escolas públicas quer as escolas privadas não têm autonomia pedagógica nem organizacional, limitando, deste modo, os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente protegidas, conforme se pode observar da análise dos artigos 100.º e seguintes da LBSEE, nomeadamente no que se refere a:

- Planificação e direcção metodológica da investigação pedagógica;
- Organização interna;
- Currículos, Planos de Estudos Programas de ensino;
- Manuais escolares;
- Calendário Escolar;
- Avaliação de conhecimentos.

Estado é um instrumento que não existe em si, mas que serve as pessoas individuais, assegurando e promovendo a dignidade, autonomia, liberdade e bem-estar dessas pessoas concretas”, In Jorge Novais, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 52.

⁴⁶⁰ Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, pp. 92-93.

Neste contexto, justificada pela natureza do Ensino superior, direccionada para a perspectiva de investigação científica, que exige formação científica sólida e diferenciada, que corresponda às necessidades e prioridades do desenvolvimento local e nacional, a lei confere autonomia relativa, nos termos dos artigos 73.º a 79.º da LBSEE, no que se refere:

- Organização administrativa e de gestão;
- Científica;
- Pedagógica;
- Cultural;
- Financeira e patrimonial;
- Liberdade académica.

Difícil se torna o enquadramento da escola no contexto dos direitos liberdades e garantias previstos na Constituição Angolana. A insuficiência de doutrina e a falta de tradição de divulgação do conteúdo das discussões que presidem à feitura das Leis torna esta tarefa colossalmente árdua, para já não falar da insipiência da enunciação lacunosa da própria norma jurídica, que deixa margem a ambiguidades.

A escola deve ser vista no universo da rede escolar, cuja competência é conferida ao Estado, conforme reza o artigo 96.º da LBSEE, e ela deverá ser organizada de tal modo que “garanta a maior diversidade possível de cursos, tendo em conta os interesses locais e regionais”, assegurando, destarte, o acesso de todos os cidadãos ao ensino e à livre escolha de cursos, subordinada, porém, aos interesses locais ou regionais. Mais uma vez, aqui, prevalece o interesse colectivo em desfavor do interesse individual, a preterição da liberdade individual a favor do bem-estar social e reminiscências da teoria do Estado Social ou da Democracia Popular.

No que se refere à aquisição dos recursos materiais acessórios ao funcionamento das escolas, nomeadamente “o equipamento, a conservação, a manutenção e a reparação das instituições escolares do ensino primário”, o Estado chama à responsabilidade a sociedade civil. Se, por um lado, compete exclusivamente ao Estado definir o tipo de escola, o tipo de ensino e a gestão da escola, por outro, a sociedade civil só é chamada para suportar conjuntamente os encargos financeiros que a tarefa educativa acarreta,

embora o Estado “possa” subsidiar estabelecimentos de ensino particular, no âmbito de parcerias público/privadas (artigo 100.º, n.º 2 LBSEE).

A escola pública coexiste com a escola privada por imperativos constitucionais, que define Angola como um Estado Democrático de Direito. A escola pública diferencia-se da escola privada, sobretudo: pela sua criação e gestão ser responsabilidade do poder público, de modo a satisfazer as necessidades da comunidade; porque se pretende que seja gratuita no ensino primário e na alfabetização, possibilitando o alargamento de acesso, ao esbater as barreiras de ordem económica e financeira; e também laica, ao receber todos os cidadãos no seu seio, independentemente da sua opção religiosa ou de credo. Enquanto a escola privada é onerosa para os que a pretendem frequentar, e pode, em certos casos, ministrar ensinamentos de uma dada religião.

Do que podemos observar do conjunto de normas que consubstanciam o funcionamento das escolas públicas, o sistema de gestão é rígido e centralizado. Compete ao Ministério da Educação, por competência deferida pelo Titular do Poder Executivo, através do Decreto Presidencial n.º 17/18, de 25 de Janeiro, a definição dos currículos, programas e das metodologias de ensino a utilizar para cada nível, modalidade, curso ou disciplina. Conforme se pode extrair da análise do disposto nos artigos 103.º e 105.º da LBSEE, as escolas não têm autonomia administrativa nem pedagógica. Estas regras, reduzem o princípio da liberdade de aprender e ensinar, enunciado nas normas de Direito Internacional, nomeadamente na afirmação da disposição XXVI da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de que “todos têm direito à educação”, a que Angola aderiu, e aflorado no artigo 3.º, do Decreto Presidencial n.º 207/11, a propósito do ensino privado, a “letra morta”, especialmente por não ser referida em nenhum dos documentos normativos fundamentais ou em legislação ordinária. Pelo contrário, compete ao poder público tanto a definição das normas gerais de educação e a sua fiscalização, como também os seus aspectos pedagógicos e andragógicos e técnicos, expressamente enunciados no artigo 13.º da LBSEE. A Lei não distingue a regulamentação do ensino público escolar da prestação (exercício) do ensino. Na enunciação desta norma há, de facto, uma “confusão entre o que é disciplina pública do ensino público escolar e a respectiva prestação do ensino em escola”, do que nos fala Mário Pinto⁴⁶¹. O exercício da gestão escolar e a definição dos

⁴⁶¹ De acordo com Mário Pinto, “não há que fazer confusão entre o que é a *disciplina pública do ensino público escolar*, e especialmente do correspondente à *escolaridade obrigatória* (que deve ser

projectos educativos devem ser relegados para a esfera da comunidade escolar, como sustenta, por sua vez, Hans-Peter Füssel⁴⁶².

A imposição de planos de estudos e programas de ensino pela LBSEE, embora grosseiramente restritiva da liberdade de aprender e ensinar, é argumentada em defesa de um bem maior, expresso pelo Princípio da Integralidade, previsto no artigo 7.º da LBSEE, que garante, através dos mecanismos de controlo e fiscalização do Estado, consignados no artigo 13.º, o direito à igualdade e qualidade do ensino para todos os cidadãos, salvaguardados nos artigos 9.º e 14.º, respectivamente, independentemente da escola que frequentem, direitos estes protegidos pela Constituição.

Esta justificação não se revela suficiente para retracção do direito de autonomia das escolas. A integralidade do sistema de educação não deve afectar o exercício efectivo da escolaridade que pode ser conseguida pela implementação do *frame curriculum* e uma fiscalização séria por parte do Estado.

minimalista, por se tratar de regulação de actividades que são do exercício de liberdades fundamentais), e a respectiva prestação do ensino em escola, estatal ou privada. A disciplina jurídica de um sistema educativo nacional, e em especial da escolaridade obrigatória, é de ordem pública, e portanto exclusivamente da competência do Estado. Mas uma coisa é a disciplina jurídica da educação, enquanto exercício de liberdades fundamentais pessoais (de que o Estado não é titular); outra é a efectiva prestação da escolaridade obrigatória, enquanto formação educativa verdadeira e própria em cumprimento da respectiva legislação – que constitui uma diferente actividade, especificamente individual-pessoal, ainda que integrada em organização, comprometendo todas as essenciais dimensões educativas que são irredutivelmente da ordem da autonomia pessoal e da dignidade humana, em que o Estado é alheio. Esta actividade (exercício de liberdades individuais fundamentais) [...] quando em escolas do Estado, não devem ser executadas por *oficiais públicos*, mas sim por professores autónomos enquanto tais. Por esta razão e que, ainda quando se trata da escola estatal, se reivindica “autonomia na escola” e a autonomia da escola, pedagógica e organizativa, perante as autoridades do Estado e da Administração Pública”, idem, p. 190.

⁴⁶² Hans-Peter Füssel, ao referir-se à questão da gestão das escolas, afirma que “em muitos países a administração das escolas não é diferente da de outros sectores da administração. [Mas] podemos declarar que isto está errado [...] Educar uma criança é um aspecto interpessoal [...] Deste modo, a educação não pode ser planeada como outros sectores da administração [...] a intervenção das escolas deve ser pensada segundo um princípio de intervenção subsidiária [...] temos que perguntar até que ponto deve uma escola ser livre de organizar o seu projecto de educação [...] o novo modelo é o do *curriculum* geral [*frame-curriculum*]: O Ministério limita-se a estabelecer um modelo geral [...] que diz respeito aos objectivos da educação ou instrução, do que o conteúdo concreto de cada disciplina. Portanto pertence a cada escola o poder de preencher estes aspectos gerais e decidir de modo concreto como cumprir esses objectivos, bem como a escolha dos métodos para alcançar esses objectivos estabelecidos pelo Ministério da Educação [...] Ao definirem os seus próprios objectivos e projectos educativos, as escolas tornam-se diferentes. Este aspecto coloca novos problemas em áreas muito variadas, inclusivamente no domínio do pessoal: uma escola com um projecto próprio deve assegurar que apenas pessoas que concordem em geral com os objectivos desse projecto, e que sejam capazes de trabalhar em conjunto com outros na escola na tarefa de realização destes fins, exerçam aí funções. De um modo radical, este projecto deve incluir a possibilidade de cada escola decidir se uma determinada pessoa pode ser admitida como membro do corpo docente, ou permanecer enquanto tal, de acordo com um critério assente na aceitação do projecto educativo pelo professor”, in Hans-Peter Füssel, “A Autonomia das Escolas numa Perspectiva Institucional”, in *Revista Educação e Direitos*, da Faculdade de Direito de Lisboa, n.º 1, 1999, p. 73 e ss.

7.1.3. Escola privada ou escola particular

O respeito e a garantia das liberdades pessoais e fundamentais da educação traduz-se na faculdade, em concreto, de cada indivíduo poder aceder aos serviços de educação e ensino sem discriminações, em igualdade de oportunidade e de livre escolha.

A criação, organização e o funcionamento das instituições do Ensino Privado estão disciplinados no Decreto Presidencial n.º 207/11, de 2 de Agosto⁴⁶³, que aprova o Estatuto do Ensino Privado até ao Ensino Secundário. A criação e licenciamento de instituições do Ensino Superior estão regulamentados no Decreto Executivo n.º 27/11, de 23 de Fevereiro⁴⁶⁴, e dão corpo ao disposto no artigo 56.º e seguintes do Decreto n.º 90/09, de 15 de Dezembro⁴⁶⁵, no que se refere à Formação Profissional. A formulação das normas disciplinadoras da Formação Profissional coube à Lei n.º 21 -A/92, de 28 de Agosto⁴⁶⁶, em resposta às orientações contidas na Convenção 150 da Organização Internacional do Trabalho.

As normas acima citadas conferem substrato às constantes dos artigos 13.º, n.ºs 2 a 4 e 101.º, da LBSEE.

O artigo 2.º do Decreto Presidencial n.º 207/11, de 2 de Agosto, define o ensino privado, não superior, como sendo a “actividade docente desenvolvida em instituições de ensino, propriedade de pessoas singulares ou colectivas privadas, dirigidas em comum, a mais de vinte (20) alunos” e que, de acordo com o artigo 1.º, pretendam ministrar a classe de iniciação, o ensino primário e os 1.º e 2.º ciclos do ensino secundário (geral, de adultos, normal e técnico).

Embora o Diploma justifique, no artigo 3.º, a intervenção do Estado como garantia do respeito do direito fundamental dos cidadãos de aprender e ensinar, impondo para si os deveres de fiscalização e controlo das instituições de ensino particular, este direito de aprender é restringido pelo âmbito de aplicação da Lei aos

⁴⁶³ Decreto Presidencial n.º 207/11, aprova o Estatuto das Instituições de Ensino Privado até ao Secundário e revoga o Decreto Presidencial n.º 43/02, de 3 de Setembro, publicado no *Diário da República*, n.º 146, 1.ª Série, de 2011.

⁴⁶⁴ Decreto-Executivo n.º 27/11, do Ministério do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia, aprova o regulamento que estabelece o processo que deve ser observado para a criação ou autorização de criação de instituições do Ensino Superior, publicado no *Diário da República*, n.º 149, 1.ª Série, de 2 de Agosto, de 2011.

⁴⁶⁵ Decreto n.º 90/09, de 15 de Dezembro, do Conselho de Ministros, estabelece as normas reguladoras do subsistema do ensino superior e revoga os Decretos n.º 35/01, de 8 de Junho e o n.º 65/04, de 22 de Outubro, publicado no *Diário da República*, n.º 237, 1.ª Série, de 2009.

⁴⁶⁶ Lei n.º 21-A/92, Assembleia do Povo, Lei de Bases do Sistema Nacional de Formação Profissional, publicada no *Diário da República* n.º 34, 1.ª Série, de 1992.

casos em que se exceptua a sua aplicação. O direito de aprender e ensinar é, assim, exercido sem reservas em instituições de atendimento à primeira infância, instituições de formação eclesiástica, escolas de formação de quadros dos partidos políticos, instituições de ensino de Estrangeiros, excepto se adoptarem o Sistema de Educação Angolano, instituições destinadas a ministrarem cursos de formação profissional, sem equivalência ao sistema de educação, e, por fim, nas instituições de ensino individual, doméstico ou explicações, instituições estas que não estão inseridas no sistema de ensino e não são passíveis de paralelismo ou intercomunicabilidade com o sistema nacional de ensino. Os estudos realizados nessas instituições particulares não têm validade formal.

Na verdade, aquelas instituições merecem um estatuto próprio, tendo em conta a sua especificidade, a que o Estado não se deve alhear, sob pena de estar a negar o princípio enunciado nesse mesmo dispositivo legal da liberdade de aprender.

No que se refere ao Ensino Individual, é assim considerado todo aquele que é ministrado “fora da instituição de ensino, como apoio ao ensino formal”, condicionada à aquisição de conhecimentos por parte do estudante de forma independente, mesmo que orientado por um professor. Para diversidade da oferta educativa e modo de materialização da universalidade do ensino e exercício da liberdade de aprender, esta modalidade deveria ser acolhida na Lei. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana exige que o Estado sirva as pessoas individuais, “assegurando e promovendo a dignidade, autonomia, liberdade e bem-estar dessas pessoas concretas.”⁴⁶⁷ Por isso, merecem a tutela efectiva do Estado e o seu enquadramento no sistema de ensino.

De acordo com os artigos 8.º e 9.º deste diploma, as escolas estrangeiras dividem-se em escolas de Estados Estrangeiros (a lei não refere especificamente as escolas consulares) e escolas não pertencentes a Estados Estrangeiros, também denominadas de Escolas Internacionais.

As escolas de ensino dos Estados estrangeiros, embora não submetidas a este diploma (em termos de organização administrativa, pedagógica e curricular), vêem o artigo 8.º acabar por disciplinar a sua forma de criação e funcionamento, condicionando-as à legalização na República de Angola e à criação, à observância das regras do país de origem, solicitadas pela respectiva instituição diplomática. Este último requisito

⁴⁶⁷ In Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 96.

comprova a existência jurídica legal da instituição de ensino no país de que se trata. Podemos afirmar que é um pressuposto básico e imprescindível.

Esta disposição constitui garantia do exercício do direito dos estrangeiros de manter a sua ligação com o país de origem (de que falaremos mais tarde), para além de garantir e facilitar a inserção do cidadão estrangeiro na comunidade angolana, ao instituir a obrigatoriedade de “incluir no respectivo currículo as disciplinas de Língua Portuguesa, História e Geografia de Angola”, usando os planos e programas curriculares aprovados pelo Ministério da Educação de Angola.

A nenhum nacional angolano é permitida a abertura de uma escola estrangeira, nem tão pouco de instituições cujos planos de curso e conteúdos programáticos não estejam de acordo aos estabelecidos pelo Estado Angolano, conforme dispõe o artigo 9.º, n.º 3. Deste modo, este dispositivo veda, clara e peremptoriamente, ao cidadão Angolano a abertura de escolas com currículo escolar estrangeiro, situação plenamente justificável, tendo em conta os fins da educação previstos no artigo 4.º da LBSEE, que é o de desenvolver a consciência nacional, formar indivíduos capazes de compreender os problemas nacionais e defender os superiores interesses da Nação e o respeito pela cultura nacional, sem desprimor da aquisição de conhecimentos que o integram na comunidade internacional.

A criação e o funcionamento das escolas internacionais também estão sujeitos a um regime curricular diferenciado, abordado no artigo 9.º, n.º 1, ao permitir a utilização de planos próprios, embora sob aprovação do Ministério da Educação. Este regime aberto aos particulares não-nacionais, embora pareça pretender garantir o acesso de todos os cidadãos à educação e ensino e a promoção da igualdade de oportunidades, restringe a sua criação por estrangeiros e, o mais grave, sem nenhuma conexão com os países de origem, podendo criar um grupo desagregado da sociedade. A obrigatoriedade da inclusão no currículo das disciplinas de Língua Portuguesa, História e Geografia de Angola não garante, por si só, a integridade do sistema, nem a igualdade de tratamento entre cidadãos nacionais e estrangeiros.

Sem uma regulamentação mais exaustiva, nomeadamente no que se refere ao conteúdo curricular específico, como se descreve para as instituições de ensino dependentes ou sujeitas duplamente ao regime do Estado a que pertencem, a submissão a este diploma parece ser um tanto irrealista. Como afirma Friedrich Hayek, “para se criar uma igualdade real de oportunidades, mesmo entre pessoas que têm as mesmas

capacidades, seria preciso que o Estado tivesse integralmente o controlo de tudo o que constitui o meio material e humano de todos”⁴⁶⁸, o que nos parece tecnicamente inviável.

As normas consignadas no artigo 101.º da LBSEE e no artigo 11.º do Decreto n.º 207/11 deixam claro que as instituições de ensino privado, qualquer que seja a forma que assumam (internatos ou externatos), o nível ou a modalidade de ensino a ministrar e quer seja por iniciativa de cidadãos nacionais ou estrangeiros, têm obrigatoriamente de ter os mesmos planos e programas de estudo previstos pelo Estado para os níveis e classes respectivos, estando a estabelecer-se, de facto, um monopólio do Estado sobre a educação, diferente da fiscalização e inspecção necessárias ao cumprimento das tarefas do Estado de tutela dos direitos e liberdades dos cidadãos. Estas instituições de ensino submetem-se ao calendário escolar, nos precisos termos do ensino público.

A liberdade pedagógica no ensino privado restringe-se às situações “em benefício do aluno”, que serão aferidas pelo Ministério da Educação em autorizar, ou não, as pretensões dessas instituições de ensino e referem-se, concretamente, ao “aumento da carga horária”, introdução de novas disciplinas no *currículum* escolar pré-definido para os alunos do ensino público ou a adopção de livros escolares, emergentes do conteúdo do artigo 11.º, n.º 2, do referido diploma normativo, e de outro modo não poderá ser considerado o seu direito de aprender e de escolha do ensino que corresponda aos seus interesses.

A liberdade de aprender está ligada à liberdade de ensinar, que é conferida ao professor, expressa na liberdade pedagógica concedida pelo poder público.

O Estado concede a liberdade pedagógica e de ensino às instituições de ensino que ministram cursos técnico profissionais, impondo como limite a submissão à aprovação destes instrumentos pedagógicos ao Ministério da Educação, como se observa no enunciado do artigo 11.º, n.º 3.

A diferença de regime das instituições do ensino técnico-profissional das restantes instituições de ensino geral reside, sem dúvida, no facto de se pretender atingir os mesmos parâmetros de formação de todos os cidadãos que frequentem um ensino não profissionalizante ou especializado. Isto é, tem o propósito de garantir, a todos os cidadãos, uma formação geral integral de modo a dotar dos conhecimentos

⁴⁶⁸ Friedrich Hayek, citado por José Adelino Maltez, Sobre a Igualdade de Oportunidades e o Direito ao Ensino, *Revista Educação e Direito*, N.º 2, 1999, p. 27.

básicos necessários aos destinatários e garantir a unidade do sistema de ensino, nos termos exarados no artigo 7.º da LBSEE, materializados no dizer dessa disposição legal “na unidade dos objectivos, conteúdos e métodos de formação.” Através deste artifício jurídico, o Estado pode, assim, de modo directo, garantir o direito de todos os cidadãos, sem discriminação, à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolares, garantia esta que é jurídica e fáctica, no dizer de Alexy⁴⁶⁹, subsumível ao direito social ao ensino, que reclama a não discriminação entre as instituições públicas e privadas cuja génese remonta da Lei n.º 4/75.

Fiéis ao Princípio da Integridade do Sistema de Ensino, as escolas privadas inserem-se no sistema nacional de educação e ensino. Não existe um sistema de ensino privado e um sistema de ensino público. As restrições que se encontram nas instituições de um, no que se refere à sua autonomia pedagógica, são as mesmas que se encontram no outro. Os conteúdos e métodos de formação são os ditados pelo Estado e não outros, desde que tenham por objectivo ministrar o ensino (artigo 1.º, do Decreto Presidencial n.º 207/11) e, como tal, sujeitos à fiscalização e inspecção do Estado, que incide precisamente sobre a “observância dos planos de estudos, programas curriculares e ainda sobre o cumprimento das normas e regulamentos metodológicos, no quadro do sistema de educação nacional”, assim dispõe o artigo 7.º. Este não é mais do que uma das formas de materialização do Princípio da Universalidade, previsto no artigo 22.º da Constituição de 2010, que impõe ao Estado o dever da não discriminação dos cidadãos, por um lado, e, por outro, o dever da promoção da igualdade de direitos e de oportunidades entre os angolanos, sem preconceitos de espécie alguma e, ainda, o da promoção de políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito, consignados nas alíneas h) e f) desse diploma, e do direito à protecção jurídica que exige que o Estado conforme “a ordem jurídica de modo a evitar a violação dos direitos dos particulares, por parte de outros sujeitos privados”⁴⁷⁰, direito enunciado no artigo 23.º da Constituição de 2010.

O Ensino particular é regido pelo Decreto n.º 207/11 que, mesmo sendo anterior à aprovação da LBSEE, responde ao disposto no artigo 101.º da LBSEE, por não ter sido revogado e não contrariar essa Lei. Este diploma legal atribui às escolas privadas, no geral, um estatuto de igualdade em relação às escolas públicas, conferindo os mesmos

⁴⁶⁹ Robert Alexy, *Derecho y Razón Práctica*, Fontamara, México, 1997, p. 32.

⁴⁷⁰ José Joaquim Gomes Canotilho, *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 76-77.

requisitos de acesso e frequência prescritos para os diferentes níveis de ensino, ao afirmar, no artigo 62.º, n.º 1, que a matrícula é realizada de acordo com as normas do nível de ensino respectivo, submetendo-a a iguais critérios de acesso e não outros em particular; a igualdade exprime-se ainda ao sujeitar, no artigo 11.º, n.º 1, as escolas privadas a adoptar os planos de estudos, os programas de ensino e os livros didácticos, aprovados para o ensino público; ao mesmo calendário escolar, por imposição do artigo 12.º; ao paradigma de regulamento geral, prescrito para as escolas públicas nos termos do artigo 28.º.

No plano da igualdade, entre escolas públicas e privadas, inserem-se os requisitos de exercício da actividade docente, previstos no artigo 52.º, no sentido destes exercerem “funções de interesse público”, mas não já a sua qualidade de profissional, cujo estatuto é conferido à Lei Geral do Trabalho, por não se lhe conceder estatuto de “funcionário público”, nem muito menos de agente administrativo; a igualdade dos professores destes dois regimes tem a ver com a sua função social. Daí a exigência dos mesmos requisitos de acesso à prestação de serviços e ao mesmo estatuto da carreira profissional, conforme prescreve o artigo 53.º.

Tal como afirmam, expressamente, as disposições da Lei de Bases do Sistema de Educação, do Decreto Presidencial n.º 207/11, e dos Estatutos dos Subsistemas do Ensino Geral, do Ensino Técnico Profissional, do Ensino de Adultos e da Formação de Professores, funções já corporizadas directa e claramente no artigo 102.º da LBSEE, o Estado Angolano assume-se, simultaneamente, como regulador, prestador de serviços educativos e fiscalizador do Sistema de Educação.

O Estado assume a função de regulador ao definir a política sobre a educação, ao estabelecer as normas que regem o sistema de ensino, incluindo a fixação dos processos, meios e estrutura que o incorporam e da educação *qua tale*, ao impor os currículos educativos, planos de estudos e livros escolares (artigo 13.º, n.º 3, e artigo 105.º da LBSEE).

A função de prestador de serviços ou de educador é consubstanciada pela implantação de uma rede escolar pública, na qual os prestadores de serviços são funcionários públicos, ou agentes administrativos, integrados num serviço público e inseridos na administração pública, por conseguinte, servidores públicos a ele sujeito e estritamente vinculados, como pode ser observado pelas disposições concernentes previstas nos regimes da carreira docente, que foram sendo publicados e actualizados.

A função fiscalizadora do Estado exprime-se na realidade jurídica e fáctica do poder de exigir, de todas as instituições públicas ou privadas, a observância das normas estabelecidas e abrir e encerrar escolas e de avaliar os alunos através de um exame nacional e de os certificar, conferindo-lhes um diploma de estudos – artigos 101.º, n.º 2, 115.º, 120.º e 108º a 112.º, da LBSEE, artigos 7.º e 11.º do Decreto Presidencial n.º 207/11.

Aparentemente, o direito de acesso à educação estaria garantido pelo complexo das normas enunciadas, o que teria como consequência o acesso e a frequência ao ensino privado de modo gratuito, pelo menos no ensino primário, para todos os indivíduos, independentemente da sua situação económica.

Em parte alguma a Lei refere que o ensino, entenda-se o primário, é obrigatório, como já tivemos a oportunidade de comprovar. Logo, não existe, por parte do Estado, a obrigação em prestar este serviço, nem existe o dever de frequentar a escola por parte do pretendo titular desse direito. Em qualquer dos casos, nem ao Estado, nem aos particulares, será exigível esta prestação, circunscrevendo-se a obrigatoriedade no dever genérico do “Estado, da sociedade, das famílias e das empresas, em assegurar e promover o acesso e a frequência de todos os indivíduos, ao Sistema de Educação”, isto é, desde a Iniciação até ao Ensino Superior. Assegurar, no presente contexto, quer significar, em nosso entender, “criar condições”, e não tanto conceder à contraparte “o direito de acesso e frequência à escola.”

Na verdade, o facto de a Lei não referenciar, *ipsis verbis*, a educação como um direito subjectivo, nem no texto Constitucional, nem na Lei de Bases do Sistema de Educação, só o integrando, enquanto imposição constitucional da absorção no Ordenamento Jurídico Angolano, das normas e instrumentos jurídicos internacionais a que Angola faz parte, a par da prescrição do dever de prestação positiva do Estado consignados na Lei Fundamental, torna-se difícil caracterizá-lo como verdadeiro direito subjectivo e, como tal, exigível à sua prestação por parte do Estado. Perante as normas legais nacionais, o “direito à educação” não se trata de um verdadeiro direito subjectivo, mas de um princípio jurídico, uma intenção por parte do poder público, que o prestará “progressivamente” à medida que as condições necessárias forem criadas.

O complexo de normas relativas à educação, nomeadamente as alíneas c), g), h) e i), do artigo 21.º e o artigo 79.º, ambos da Constituição de 2010, indicam que o Estado não garante nem a obrigatoriedade nem o acesso ao ensino primário, embora reconheça

no âmbito da LBSEE, o carácter público da educação, emergindo daí a obrigatoriedade do Estado de apoiar o ensino privado ao prescrever, no artigo 3.º do Decreto Presidencial n.º 207/11, como requisito primordial, o respeito pelo direito fundamental de aprender e ensinar para a aprovação, pelos órgãos executivos competentes da constituição e funcionamento das instituições do ensino privado.

Esse reconhecimento não implica o apoio directo ao ensino privado, logo, o exercício da liberdade de escolha do cidadão à escola não são acolhidos nem reflectidos directamente na esfera privada, nem o poderia ser, por não constituir obrigação dos privados à prestação gratuita do exercício do ensino.

Ao poder público caberá a obrigatoriedade fáctica da prestação desse serviço público, na escola pública, para garantir o direito ao ensino. Os alunos das escolas privadas estão sujeitos ao pagamento pelo acesso e frequência às aulas, por via do artigo 6.º, alínea g) e do artigo 63.º, do decreto Presidencial n.º 207/11, impossibilitando a aplicação do Princípio da Gratuidade nessas escolas.

O Estado estende parte das suas obrigações públicas ao estabelecer as condições de apoio à actividade privada, submetendo-o a duas condições essenciais: que o estabelecimento de ensino seja de interesse público e que esse interesse seja relevante e estratégico, conferidas pelo artigo 119.º da LBSEE, deixando para Lei ordinária a disciplina, votando-a à discricionabilidade formal, relativamente vinculada aos direitos sociais e económicos fixados na Constituição, “desde o momento que os direitos sociais se tornaram um traço qualificante do Estado moderno avançado.”⁴⁷¹

7.2. Parcerias Público-Privadas

7.2.1. Escolas comparticipadas

As relações entre o Estado e os particulares na procura de recursos materiais e humanos, que assegurem o desenvolvimento de actividades com o escopo de satisfazerem necessidades colectivas, são denominadas no artigo 1.º, da Lei n.º 2/11, de Parcerias Público-Privadas⁴⁷², precisamente por estabelecerem os traços contratuais que devem nortear essa união.

⁴⁷¹ Luigi Mengoni, *I Diritti Sociali come diritti fondamentali*, in www.academia.edu, p. 3.

⁴⁷² Lei n.º 2/11, de 14 de Janeiro, “Lei Sobre as Parcerias Público-Privadas” publicada no *Diário da República*, n.º 9, 1.ª Série.

Já a Constituição de 2010, no artigo 79.º, confere abertura para a participação das entidades privadas na efectivação do direito de todos os cidadãos à alfabetização e ao ensino. A CRA envolve, de modo especial e primordial, a família, no artigo 80º, no asseguramento da protecção à criança e vai, ainda, mais longe na protecção da juventude, ao estender a responsabilidade na efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais da juventude, às escolas, empresas, organizações de moradores, associações e fundações de fins culturais e às colectividades de cultura e recreio.

A melhoria da eficiência na afectação dos recursos públicos, a elevação da capacidade do Estado na efectivação dos investimentos e a melhoria na quantidade e qualidade dos serviços constituem os fins a que se destinam as Parcerias Público-Privadas, e são tidas como essenciais no artigo 4.º da Lei n.º 2/11, mas reservando ao poder público o controlo e a avaliação das partes envolvidas.

Nos termos do artigo 7.º desse documento legal, os riscos entre as partes intervenientes são partilhados na medida das capacidades de gestão de cada uma delas, previamente identificados no contrato a que respeite a parceria.

O Estado, ao estabelecer os pressupostos de apoio à actividade privada, expressos no artigo 101º da LBSEE, configura uma forma de Parceria Público-Privada, nos termos consignados no artigo 4.º, da Lei n.º 2/11, no que se refere ao exercício da actividade da educação, por consistirem em atribuições, por parte do Estado, de contribuições financeiras aos estabelecimentos de ensino privado e submete essa associação a duas condições, igualmente essenciais e especiais, por se referirem exclusivamente à educação: que o estabelecimento de ensino seja de interesse público, e que esse interesse seja relevante e estratégico.

Como se determinará este “interesse público”?

A resposta a esta questão encontra-se no artigo 4.º do Decreto n.º 207/11, quando se afirma que estas escolas devem “visar a melhoria da qualidade do ensino e a igualdade de oportunidade no acesso” – n.º 1, “e que garanta a escolaridade obrigatória” – n.º 2. É desta forma que se exprime o interesse público.

Estes estabelecimentos criados por entes privados serão relevantes e estratégicos, desde que o Estado “reconheça a importância” pela “insuficiência ou falta de instituições públicas na região”, da sua inserção, sempre em benefício do direito à educação, expresso na “garantia da escolaridade obrigatória”.

No reconhecimento da Parceria Público-Privada, nos termos destes diplomas, o Estado assume o seu papel de prestador fáctico do exercício da educação e faculta a possibilidade, em concreto, do acesso dos cidadãos que pretendam optar pelas instituições de ensino “comparticipadas”. Estas nascem do estabelecimento de um contrato específico com os governos provinciais, – n.º 4, com a duração de dois anos, dependendo a sua renovação da avaliação feita pelo Estado “das razões” que conduziram ao seu estabelecimento – n.º 5, ou pelos motivos invocados no artigo 17.º, da Lei n.º 2/11, por alteração das circunstâncias.

As instituições estão ainda sujeitas à inspecção do Estado, conforme estipula o artigo 15.º da Lei n.º 2/11 e o n.º 6, do artigo 4.º, do já citado Decreto Presidencial n.º 207/11.

Estas normas dão corpo ao estabelecido no Artigo 7.º da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, sob a epígrafe “Fortalecer Alianças”, que reconhece a necessidade de participação dos entes privados nas tarefas da educação perfilhando a tese, segundo a qual, embora as entidades públicas devam proporcionar a educação básica aos seus cidadãos, não terão condições financeiras e organizacionais para, por si só, cumprir com este objectivo. Daí que os professores, os administradores e o pessoal que trabalha em educação; os órgãos educacionais e demais órgãos do governo, incluindo os de planeamento, finanças, trabalho, comunicações e, outros sectores sociais; as organizações governamentais e não-governamentais, o sector privado incluindo as comunidades locais e os grupos religiosos, e às famílias é reconhecido o papel vital, na medida em que, no seu conjunto, constituem alianças efectivas que contribuem significativamente para o planeamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica.

Para tanto, acrescenta o artigo 9.º, os Estados devem “mobilizar os recursos” financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários para que as necessidades básicas de aprendizagem sejam satisfeitas, na esteira do artigo 29.º, n.º 1, da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, que afirma que “o indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade”.

7.2.2. Escolas religiosas

A problemática dos direitos humanos em África, tal como na Ásia, foi colocada pelos colonizadores segundo modelos “jurídico-políticos europeus”, que não tiveram em conta a realidade sócio económica encontrada. A ocupação colonial teve o propósito de “quebrar laços tribais ou locais adversos, os antagonismos ideológicos e de famílias constitucionais”, no dizer de Jorge Miranda⁴⁷³, em que a religião cristã constituiu um dos instrumentos de submissão dos colonizadores aos povos de Angola, como acima se referiu.

No mundo pré-cristão, e não só no espaço geográfico em que mais tarde se desenvolveu a civilização Ocidental, “sistemas que abarcam desde o regime faraónico aos impérios pré-colombianos, passando pela Pérsia e por Roma”, mas também, de acordo com autores como Starck, na China, Japão e Índia, havia uma clara identificação entre o poder político e o poder religioso – monismo: ora destacando-se o domínio do religioso (teocracia), ora o domínio do político (cesarismo)⁴⁷⁴. Atenas, porém, foi considerado “o principal exemplo de um sistema político em boa medida desvinculado de implicações teocráticas, que terminou no reinado de Augusto, no século XII a.C. ao investir-se no título de Pontífice Máximo.”⁴⁷⁵

Nas civilizações africanas tradicionais, “fortemente hierarquizadas, são unificadas pela crença mística. A inviolabilidade da vida e a entreaajuda dos membros da comunidade são os valores fundamentais da ordem colectiva.”⁴⁷⁶

Entende-se, desse modo, que os povos africanos tradicionais concebem o indivíduo como um ser, necessariamente, integrado no seio da comunidade a que pertence, sem perder o respeito pela sua dignidade, nas suas relações com a comunidade. Bujo, a este propósito, enfatiza “a dimensão comunitária como princípio fundador que constitui a pessoa humana enquanto tal”, nas sociedades africanas, ao dar exemplos extraídos quer dos provérbios, (que são formas de transmissão dos

⁴⁷³ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008, pp. 49-50, justificando da seguinte maneira: “(...) porque diante de novos poderes públicos fortemente centralizados e concentrados deixam de ser anteparas suficientes as antigas comunidades”.

⁴⁷⁴ Paulo Pulido Adragão, “*A liberdade Religiosa na História das ideias*”, in *A liberdade Religiosa e o Estado*, Livraria Almedina, Coimbra, Setembro 2002, p. 32.

⁴⁷⁵ Idem, p. 33.

⁴⁷⁶ Idem, p. 49.

conhecimentos e história da comunidade), quer das experiências da saúde, da doença e da morte.⁴⁷⁷

O Padre Raúl Altuna sublinha, parafraseando KI-ZERBO⁴⁷⁸, que “a chave para a compreensão dos costumes e instituições dos Bantos parece ser o facto da comunidade, da unidade de vida [...] O fecho da abóbada da sociedade banta parece ser um princípio único, a participação”. [...] “A participação desempenha o primeiro papel na vida humana.”⁴⁷⁹ E prossegue, afirmando que, para os povos bantas, “A vida, princípio e fim de todo o criado e das comunidades bantas tem uma causa primeira. Deus, princípio formador e informador de todos os seres, inundou a criação com este princípio vital.” “Deus é o manancial e a plenitude da vida”.⁴⁸⁰ Para o Bantu, Deus criou todos os seres, visíveis e invisíveis, existindo uma plena interacção entre os dois mundos⁴⁸¹.

Sob o ponto de vista da sua organização política, pode-se afirmar que “as formas políticas, sistematizadas com regras precisas, têm a sua origem na família alargada, que pode abarcar uma ou mais aldeias”, sob a direcção de uma autoridade política e religiosa, por vezes, “incontestável”, ou o monarca, outras democráticas, observando sempre “um respeito sagrado à autoridade”⁴⁸².

É neste contexto histórico que surge a Religião Cristã, onde, de acordo com Jorge Miranda, “há uma coincidência [...] entre a visão cristã das relações da pessoa com o poder público e o propósito de garantia dos seus direitos”⁴⁸³, trazendo uma “nova proposta política sobre a relação indivíduo *polis*, que ela fortemente justifica e lança como um desafio ao pensamento antigo, a autonomia da pessoa em relação ao mundo, ao Estado, ao Direito, pode afirmar-se por ter o seu fundamento numa entidade realmente, não ficticiamente diversa do mundo, do Estado, do Direito: um Deus, ser subsistente por si próprio”⁴⁸⁴. O homem e Deus deixam de confundir-se, para ganharem visibilidade própria. A ideia de Deus deixa de confundir-se com o chefe político.

⁴⁷⁷ Bénézet Bujo e Juvenal Ilunga Muya (Coordenação), *Teologia Africana no século XXI, Algumas Figuras*, Vol. I, (Título Original: *Théologie africaine au XXIe Siècle: Quelques Figures*. Vol. I, 2002 Editions Universitaires Fribourg Suisse), Paulinas Editora, Lisboa, 2012, pp. 116-121.

⁴⁷⁸ J. Kizerbo, *Histoire de l'Afrique Noire*, Hatier, Paris, 1972, p. 96.

⁴⁷⁹ Padre Raúl Ruiz de Asúna Altuna, *Cultura Tradicional Bantu*, Paulinas Editora, Prior Velho, 2006, p. 49.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ *Idem*, p. 65.

⁴⁸² *Idem*, p. 106.

⁴⁸³ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008, p. 43.

⁴⁸⁴ G. Lo Castro, *La Libertà Religiosa*, citado por Paulo Pulido Adragão, *A liberdade Religiosa e o Estado*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 33.

Desta feita, “a noção de «liberdade religiosa» como espaço de autonomia de vontade da pessoa e das comunidades religiosas em relação ao Estado e na sociedade tem fundamento na mais autêntica tradição cristã.”⁴⁸⁵

Minnerath fundamenta a sua afirmação de que “a liberdade religiosa constitui uma novidade cristã [...] e a Igreja é livre de se organizar segundo os seus próprios critérios”, alicerçando-se na *Bíblia*, sobretudo nos evangelhos de Marcos, Mateus e João e nos Actos dos Apóstolos⁴⁸⁶.

Claramente, a religião cristã propaga a completa separação entre o poder temporal e o poder espiritual; entre o poder dos homens e o poder de Deus, colocando, mesmo assim, Deus acima da vontade e do poder do homem.

A religião Cristã veio impor limites ao poder do Estado, por um lado, e, por outro, preconizou a liberdade religiosa ao divulgar a sua doutrina no sentido de advogar a coexistência “pacífica” entre as comunidades políticas e as comunidades religiosas⁴⁸⁷.

Tertuliano, ao debruçar-se sobre as questões religiosas, comunga com Minnerath a concepção dualista, ao reconhecer a função autónoma de cada uma das instituições: Deus tem o seu lugar e o Estado o seu. Tertuliano tem o grande “mérito de verter nas categorias do Direito Romano a novidade Cristã da liberdade religiosa”, numa altura em que os cristãos eram perseguidos⁴⁸⁸.

O surgimento do “Édito da Tolerância”, promulgado por Constantino, com o concurso de Licínio em Milão, no ano de 313, decretou o livre exercício e a livre escolha da religião; a separação do Estado e da Igreja; impondo-se (o Estado) o dever de não perturbar o seu livre exercício pelo cidadão (obrigação negativa do Estado) e configura a liberdade religiosa, em desfavor do monismo, que “fundia” num só corpo o poder temporal e o poder espiritual⁴⁸⁹. Este dispositivo legal, embora marque o fim das

⁴⁸⁵ Paulo Pulido Adragão, ob cit, p. 33, citando R. Minnerath, “La liberté Religieuse, dans l’Histoire de l’Eglise”, in D’Onorio, J. – B. (dir), *La Liberté Religieuse dans le Monde*, Aix-Marseille, Editions Universitaires, 1991, p. 25.

⁴⁸⁶ Cfr. Mc. 1, 17; Mt. 19, 21-22; 22,21 e 18,17; 1; Jo. 19, 11 e 4,23; Ro. 13, 1; Act. 5,29; Ga. 3,28; Ef. 2, 13-16; Cor. 5,5.13

⁴⁸⁷ Paulo Pulido Adragão, ob cit, p. 35, citando Minnerath, R, “la liberté Religieuse, dans l’Histoire de l’Eglise”, in D’Onorio, J. – B. (dir), *La Liberté Religieuse dans le Monde*, Aix-Marseille, Editions Universitaires, 1991, refere que as ideias a favor da liberdade religiosa remontam ao “primeiro tratado cristão, *Ad Scapulam*, de Tertuliano (160-220?)”.

⁴⁸⁸ Ob cit. pp. 35-36.

⁴⁸⁹ Paulo Pulido Adragão, ob cit. p. 37, citando Minnerath, sintetiza o conteúdo do Édito de Milão no seguinte, que achamos por bem retomar:

- “A todos os cidadãos, o Império garante a possibilidade de observar a religião da sua própria escolha. O Estado relaciona-se com os cidadãos, não com os crentes. A sua função é garantir-lhes a liberdade de religião no âmbito da vida social e civil”.

perseguições aos cristãos, curiosamente, desencadeia uma “neo perseguição” aos cristãos sob o pretexto destes terem cometido heresia⁴⁹⁰.

Nos nossos dias, o modelo prevalecente nas relações entre o Estado e a Igreja é o do sistema dualista, que propala a completa separação entre o Estado e a Igreja, chamado também de Laicismo, com excepção dos sistemas totalitários, que “não permitem o reconhecimento de qualquer espaço de liberdades fundamentais”, incluindo no âmbito das confissões religiosas⁴⁹¹.

As relações entre o Estado Angolano e as Igrejas Cristãs, inserem-se no âmbito da liberdade de crença e culto religiosos e prossegue o sistema dualista, ao afirmar a completa separação entre o Estado e a Igreja, no artigo 10º, n.º 1 da CRA.

O sistema laico, em evidência na CRA, é suportado pelo Princípio da Igualdade e acolhido expressamente pelos artigos 23.º e 41.º, ambos da Constituição de 2010, corolário do direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, que inclui a “liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou colectivamente, em público ou em particular” em consonância com o que prescrevem o 2.º Considerando do Preâmbulo, os artigos II e XVIII, da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e da assumpção constitucional do direito de participação, na vida pública, conferido ao cidadão, pelo artigo 52.º e 79.º, ambos daquele diploma fundamental.

Apesar da existência de conhecidas escolas não confessionais, pertencentes a diversas profissões religiosas, é com a Igreja Católica que encontramos suporte jurídico das relações que foram sendo estabelecidas com o Estado.

A Igreja Católica tem estabelecido as suas relações com os Estados através de contratos (Concordatas), e o Estado Angolano não fugiu a esta regra e celebrou um

- “O Império proíbe-se de limitar o exercício de qualquer culto. Não deve impor constrições, causas de *inquietude* e de *moléstia*.”

- “Qualquer cidadão tem a livre *potestas* de seguir a religião que quiser. A liberdade religiosa radica-se na livre determinação da pessoa. É tarefa da *liberas voluntas*.”

- “Como nos outros cultos, os cristãos são reconhecidos como “comunidade”, “corpus christianorum”, corporação que possui, entre outras coisas, locais de culto.” (sic).

⁴⁹⁰ Cfr. J. de M. Antunes Varela, “Liberdade Religiosa”, Vol XLVII (1971), p. 335, nota (4). Dizem-se herejes aqueles que, depois de recebido o baptismo, negam ou duvidam pertinazmente de alguma verdade da fé – Cfr. C. 751 do *Código de Direito Canónico* de 1983, in “Acta Apostolicae Sedis” LXXV/2, Apêndice (22 de Setembro de 1983), pp. 1-317 (...), Pulido Adragão, ob cit. p. 38.

⁴⁹¹ Designam-se por totalitários os sistemas jurídico-constitucionais caracterizados por “uma ideologia oficial que não reconhece validade ao pluralismo e abrange todos os aspectos da vida do homem, sem distinguir sociedade civil e Estado”, Pulido Adragão, ob. Cit., p. 84. Cfr. Adriano Moreira, Totalitarismo, in *Polis, Enciclopédia Verbo do Direito e do Estado*, Tomo 5, Verbo, Lisboa/São Paulo, 1987, p. 1221, recolhendo as concepções de Arendt e Aron, designadamente.

acordo com a Igreja Católica⁴⁹². Este manteve o Princípio da Completa Separação do Estado com a Igreja, expresso no artigo 10º da Constituição, sob o epíteto “Estado Laico”, mantendo-o íntegro e limitado às escolas não estatais de ensino, dirigidas pela Igreja Católica.

É importante sublinhar que no sistema de ensino não é permitida nenhuma oferta, quer obrigatória, quer facultativa, de ensino religioso, em escolas do domínio estrito da esfera jurídica pública do Estado.

O acordo estabelecido entre o Estado e a Igreja Católica deve ser analisado sob o ponto de vista histórico. Até à independência, a 11 de Novembro de 1975, Angola era uma colónia governada por Portugal, país marcadamente católico, cujo ensino era religioso. Regia na altura a Concordata⁴⁹³ que implantava o ensino religioso e o catecismo nas escolas do país, tendo-se estendido às então colónias Portuguesas.

Com a Independência, Angola tornou-se num Estado de matiz socialista, baseado na ideologia marxista-leninista, cuja filosofia se baseia no materialismo histórico, como afirmava o artigo 2.º da Lei Constitucional da República Popular de Angola e unipartidário conduzido pelo MPLA – Partido do Trabalho.

Naquela época, o ensino, embora se afirmasse laico, nos termos do artigo 7.º da lei Constitucional de 1975, era de facto ateu, isto é, desprovido de conotação religiosa na medida em que a existência de Deus era banida, senão ignorada da vida do homem. Os fenómenos naturais eram explicados sob o ponto de vista materialista, com base na comprovação física e alheio a uma explicação de ordem transcendental, divina ou de fé ou crença religiosa, de qualquer tipo.

Nesse ambiente, não se pode considerar que houvesse liberdade de escolha do ensino a ministrar ou a aprender, princípio defendido pela *Carta da Organização das Nações Unidas* e da *Carta da Unidade Africana* a que a República Popular de Angola, no artigo 14.º, se propunha respeitar e aplicar no ordenamento jurídico interno.

No ano de 1992, fruto das transformações político-económicas e sociais universais a que Angola não esteve alheia, iniciou-se um processo de abertura com as Igrejas Cristãs e com a Igreja Católica, em particular. É neste contexto que deve ser

⁴⁹² Anexo: Acordo de colaboração entre o Ministério da Educação e Cultura e a Igreja Católica, CEAST, de 13 de Novembro de 2001 (não publicado); *vide* também o Protocolo celebrado entre o Ministério da Educação e a Igreja Católica, a 2 de Abril de 1992 (Anexo).

⁴⁹³ Concordata, acordo estabelecido entre o Estado Português e a Igreja Católica, a 7 de Maio de 1940, tendente a regular a situação jurídica da Igreja Católica em Portugal. Anexos: Concordata de 1940 e actualização em 2004.

entendido o Protocolo que o Ministério da Educação e a Igreja Católica celebraram, com o objectivo de “regular a devolução dos imóveis pertencentes a diversas instituições da Igreja Católica”, nacionalizados a coberto da Lei n.º 4/75, e promover o impulso dos Centros da Igreja Católica, considerando que o Estado Angolano abriu as portas à iniciativa privada, com a institucionalização do Ensino Particular, em 1991, através do Decreto n.º 21/91, do Conselho de Ministros, que propalava o reconhecimento pelo Estado Angolano de todas as pessoas físicas ou colectivas, o direito a fundar e dirigir Centros de Ensino, no âmbito previsto pelas disposições legais concernentes, quer através do exercício da actividade comercial (título oneroso), quer sem que visassem o lucro (título gratuito) ou, ainda, com apoio financeiro do Estado (comparticipação).

O Protocolo assinado entre o poder público e a Igreja Católica visou, não somente, a devolução dos imóveis que, por força da Lei n.º 4/75, tinham sido nacionalizados, mas mas ainda o alargamento da rede escolar, possibilitando que os “cidadãos economicamente desfavorecidos” tivessem maiores probabilidades de acesso, assegurando a ambas as partes que tais estabelecimentos prosseguissem sem fins educativos, como se pode ler no preâmbulo desse instrumento legal.

O Protocolo definiu o papel da Igreja e da administração do Estado, constituindo um exemplo singular e pioneiro de parceria. Esta era caracterizada pela propriedade e posse dos imóveis e, ainda, a sua gestão administrativa por parte das autoridades eclesiásticas, enquanto a orientação metodológica e pedagógica continuou sob a direcção do Ministério da Educação. O conteúdo programático era ditado pelo Ministério da Educação, não sendo autorizada a ministração de matérias de conteúdo religioso. O Estado mantinha, assim, o Princípio da Laicidade bem vivo, mesmo no interior das escolas tituladas pela Igreja Católica.

Em 2001, o Estado, representado pelo Ministério da Educação e Cultura, celebra um “Acordo de Colaboração com a Igreja Católica”, representado pela CEAST (Conferência Episcopal de Angola e S. Tomé) onde reitera o seu papel de garantir, proteger e promover o direito à instrução do cidadão angolano e dos pais à escolha da educação dos filhos e, mais, reconhece a Igreja Católica como parceiro privilegiado na educação da sociedade, nomeadamente no alargamento de acesso dos cidadãos ao ensino e no aumento da qualidade da educação.

O reconhecimento do artigo XXVI, da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, no que concerne ao acesso à educação gratuita e no direito dos pais a escolherem a

educação dos seus filhos, embora tenha significado um grande passo, não satisfaz, em pleno, a norma jurídica, na medida em que outras formações religiosas não foram chamadas, expressamente, para este esforço que se pretendia colectivo e englobante de toda a sociedade civil.

No que se refere à concretização de um direito humano fundamental, o acesso para a sua satisfação quer-se pleno. A não inclusão doutras formações ou opções religiosas impediam o livre exercício desses direitos, uma vez que o Estado não tinha implementado os mecanismos para o efeito, tornando esse reconhecimento restrito à Igreja Católica.

Por outro lado, na verdade, este acordo conferia ao Estado o controlo das instituições escolares da Igreja Católica, para os seus fins educacionais, ao restringir o ensino da disciplina de Religião e Moral, que seria leccionado “sempre dentro dos programas aprovados para todo o Estado”, o que o mesmo é dizer que a liberdade no ensino da disciplina de religião não era efectivo.

Tal instrumento abriu um precedente, embora ténue, ao conferir competência à Igreja Católica para seleccionar os seus alunos “desde que eles, ou seus pais aceitassem o ideário e o sistema educativo do centro”, conforme estabelece a cláusula I, n.º 4, *in fine*. Estes ideais eram, não mais do que, a aceitação dos princípios da doutrina católica apostólica romana.

A cláusula I, números 7 e 8, não deixa equívocos, no que se refere ao fortalecimento da vontade da Igreja Católica em escapar ao controlo pedagógico e metodológico efectivo do Estado, vinculando o ensino dessas instituições aos princípios religiosos, ao “reservar-se o direito de apresentar ao Ministério da Educação os currículos escolares próprios”, embora afirme a seguir que esses programas se inseririam “nos programas gerais aprovados” oficialmente. Ora o programa a que a Igreja Católica se arroga o direito é o programa de Religião e Moral, conforme expressamente o diz nesse mesmo artigo.

A acção religiosa da Igreja é, ainda, reforçada fora das actividades pedagógicas, constituindo uma preocupação no âmbito da ocupação do tempo livre dos alunos, com a inclusão de actividades extra-escolares de ordem religiosa, podendo, ou não, ser com o concurso do Ministério da Educação, como dispõe o n.º 8.

Temos assim que, de direito, as escolas sob administração e gestão das entidades religiosas católicas constituíram uma opção educativa para aqueles que tinham a pretensão de ter um ensino não laico.

No que se refere ao seu funcionamento, este insere-se no quadro geral aprovado para as escolas comparticipadas pelo Estado, que viria a ser afirmado pelo artigo 13.º n.º 4.º e 101.º, n.º 2, *in fine*, da LBSEE, e pela Lei n.º 2/11 e regulamentado pelo Decreto Presidencial n.º 207/11, e têm dupla subordinação. As escolas regidas no âmbito do Acordo de 2001 dependem metodologicamente das estruturas correspondentes do Ministério da Educação e administrativamente das respectivas tutelas, nos termos da cláusula III, fundadas no seu “carácter não lucrativo”, razão bastante para que se possa justificar a concessão deste benefício por parte do Estado.

A dependência administrativa é relativa, na medida em que financeiramente dependem do Estado para sobreviver, como se pode observar através do prescrito na Cláusula II, n.º 2, em que o Estado colabora no financiamento e na manutenção dos imóveis que prestem o ensino primário, secundário e médio a título gratuito, fornece o material didáctico, escolar e de educação física e desportivo e, ainda, de acordo com o que prevê o n.º 4, cabe ao Estado nomear e remunerar o quadro directivo, docente e administrativo. Esta situação decorre, naturalmente, da parceria existente entre as duas entidades.

Se, por um lado, a escola de cunho religioso confere a possibilidade dos pais e encarregados de educação poderem livremente decidir sobre o tipo de educação a dar ao seu filho, esta não satisfaz, ainda, pela inobservância do espírito da norma, no sentido de se abrir os currículos e programas à opção da introdução linear de matéria religiosa. Seria matéria de interesse do aluno conhecer as diferentes teorias e perspectivas de abordagem sobre determinado assunto, como, por exemplo, ser dotado do conhecimento da teoria da origem das espécies de Darwin e da teoria da criação do mundo por Deus, com igual peso. Só assim poder-se-á assegurar ao indivíduo o domínio do seu destino individual, o exercício da sua liberdade de escolha consciente.

Posto isto, cabe-nos indagar até que ponto o Estado deve intervir nas escolas religiosas não profissionais em ordem a garantir o direito dos pais a escolherem a instrução a ser proporcionada aos seus filhos, de acordo com os ensinamentos e os cânones previstos pela instituição em causa; a garantia do exercício da liberdade religiosa, que só com o conhecimento da sua doutrina e dos seus dogmas se pode aderir

livremente e da harmonização do direito dos cidadãos de terem igual acesso ao conhecimento, que só poderá ser fiscalizada pelo Estado, enquanto elemento aglutinador e tutelar desses direitos.

Escusando-nos das diferentes caracterizações que o “Estado” pode assumir, ater-nos-emos à ideia de este constituir uma *comunidade juridicamente organizada*⁴⁹⁴ acolhendo a dimensão constitucional que o define como “uma tecnologia política de equilíbrio político social”⁴⁹⁵ dotada de soberania e, como tal, caberá ao Estado, assim investido, de criar mecanismos de garantia de exercício da liberdade de ensinar e aprender, dotando as instituições de ensino de autonomia pedagógica limitada, à semelhança do modelo *frame curriculum*, adoptado em alguns Estados europeus^{496, 497}.

Em ordem a exercer livremente os seus direitos e liberdades, reconhecidos e afirmados no artigo 1.º da *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, que declara que “os homens nascem e são livres e iguais em dignidade e direitos” e adiante, no artigo 4.º, que define a liberdade como sendo a faculdade de livremente agir, tendo como limite a não afectação do direito e da liberdade do outro indivíduo, ao afirmar que “A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo”, a opção de aprender e de ensinar matérias de conteúdo religioso e filosófico deveria ser integrada nos currículos escolares. Direitos e liberdades, ampla e expressamente corroborados na *Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos* e assegurados pela Constituição de Angola, de 2010, nos seus artigos 22.º e 56.º e seguintes.

Os direitos civis são reconhecidos pelo direito positivo a todos os indivíduos que vivem em sociedade⁴⁹⁸, independentemente da sua opção política, religiosa ou filosófica. Aí se insere a liberdade de aprender e ensinar de acordo com a opção religiosa ou filosófica de cada um.

⁴⁹⁴ In José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 90, Cfr., por exemplo, Zippelius, Staatslehre, p. 52 e ss.

⁴⁹⁵ Idem, p. 90, Cfr as sugestões de M Fioravanti, Stato e Costituzione, cit., p. 75.

⁴⁹⁶ Hans-Peter Füssel, “A Autonomia das Escolas numa Perspectiva Institucional”, in *Revista Educação e Direitos*, da Faculdade de Direito de Lisboa, n.º 1, 1999, p. 80.

⁴⁹⁷ Entre estes limites, implícitos ao exercício de um direito fundamental, encontramos os seguintes: os bons costumes e a ordem pública; o dever de silêncio dos docentes em relação às convicções pessoais que se não harmonizem com os princípios constitucionais; o respeito pela personalidade dos menores; o dever de cumprimento dos programas aprovados pelo Estado, in Pedro Barbas Homem, “Direitos e Deveres Fundamentais de Pais, Professores e Alunos perante a Autonomia das Escolas” in *Revista Educação e Direito*, n.º 1, 1.º Semestre, 1999, p. 117.

⁴⁹⁸ De acordo com Sieyès, os direitos civis “devem beneficiar todos os indivíduos”, in “Generatividade geracional: os direitos de terceira geração”, ponto 9, do capítulo 4 – O Princípio da Unidade do Estado – p. 368, José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003.

No caso da criança, a prioridade do direito dos pais na educação dos filhos decorre do Direito Natural e foi expressamente aceite e consagrada pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos* ao afirmar, no artigo 26.º, n.º 3, que “os pais têm prioridade de direito na escolha do género de instrução que será ministrada a seus filhos”, reconhecendo, por sua vez, a incapacidade natural da criança de, por si só, ter uma vida independente. Deste modo, o artigo XXV, n.º 2, da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* proclama que a infância tem direito a cuidados e assistência especiais.

A Constituição Angolana também consagrou a doutrina, quando afirma, no artigo 80º, que a criança tem direito à atenção especial e ao conferir aos pais, em primeira linha, a responsabilidade da educação dos filhos e subsidiariamente ao Estado. Este supre o papel dos pais no caso de orfandade, deficiência ou de abandono.

Aos pais cabe o dever natural de cuidado dos seus filhos, enquanto progenitores. Dar à luz uma criança significa colocar um ser no Mundo. Este ser, pela sua fragilidade natural, requer os cuidados dos seus pais biológicos, em primeira linha. São eles que estão irremediavelmente ligados ao ser que nasceu, desde a formação do embrião.

Faltando a possibilidade subjectiva do dever do cuidado, a família surge imediatamente a seguir, devido aos laços naturais consanguíneos e/ou uterinos estabelecidos durante a concepção. Faltando estes, é conferida à sociedade e ao Estado a responsabilidade de olhar pelo menor que ficou desamparado.

A atenção especial ao menor é fundada na situação natural de dependência, pela sua fragilidade ao nascer. Para sobreviver, ainda como nascituro precisa de um útero (que pode ou não ser a mãe, tendo em conta a evolução científica de que é exemplo as barrigas de aluguer), depois da alimentação (que pode ser dada também por uma ama de leite, na falta da mãe) e dos cuidados maternos. Seja qual for a realidade objectiva, a verdade é que uma criança não sobrevive sem os cuidados de um adulto.

Na fase de crescimento, o menor ainda não está capacitado para entender, por lhe faltar a experiência de vida que os adultos já possuem. Sem os conhecimentos adequados o menor não tem verdadeira liberdade de opção.

Desse modo se justifica a autoridade e o poder dos pais, encarregados de educação e tutores para com os seus filhos, educandos e tutelados.

Ao Estado competirá a função de:

- Definição exclusiva da política e do sistema de educação;

- Coordenação da execução da política e do sistema educativo;
- Definição das normas gerais de educação, nomeadamente nos seus aspectos pedagógicos [...], técnicos e de apoio;
- Exclusividade no apoio e fiscalização do seu cumprimento e aplicação;
- Iniciativa comparticipada (pública ou privada) na abertura de estabelecimentos de ensino.

Daí se pode concluir que a aplicação prática dos princípios internacionais, livremente aceites no ordenamento jurídico angolano sobre a liberdade do ensino, fica comprometida devido a:

- Falta de liberdade na definição de opção educativa por parte das instituições particulares, isto é, livre definição de um projecto pedagógico escolar;
- Inexistência de liberdade de ensinar e aprender (definição rígida de currículos e programas escolares e a falta de autonomia metodológica);
- Necessidade de programas de ensino com um tronco comum para todas as escolas, embora diferentes entre si, preenchendo o requisito de igualdade de oportunidades no acesso ao conhecimento e ao livre desenvolvimento da sua individualidade.

7.3. Educação inclusiva/ensino especial

A preocupação com a educação especial surgiu nos fins do século XVIII, época marcada pela rejeição do portador de deficiência, fruto das superstições. Na época, acreditava-se que a deficiência era causada por “forças do mal”, transcendentais, e, por isso, um indivíduo que assim nascesse causava embaraços à família e deveria ser afastado do seio familiar e social.

O tratamento injusto e desigual dispensado a determinados grupos sociais, pela comunidade, estigmatizou as pessoas “portadoras de deficiência”, afastando-as da vida activa e aos chamados “superdotados” das relações sociais.

Nos dias de hoje, assumidas as diferenças físicas, mentais ou intelectuais de cada um dos indivíduos pertencentes à sociedade, a diferença de tratamento legal entre os indivíduos é fundamentada por alguns estudiosos defensores da teoria da “discriminação positiva” pela necessidade de maior protecção às pessoas que são

socialmente segregadas, enfraquecendo a sua posição social e o livre acesso ao exercício dos seus direitos.

É inegável que, sem um apoio especial que corresponda às necessidades específicas de cada indivíduo, não é possível garantir uma educação adequada e inclusiva.

Assim poderá ser justificada a “Declaração de Salamanca”, de 1994, apoiada na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 1948, e a promulgação das normas legais internas especiais: pela inevitabilidade de garantir a igualdade de direitos a todos os indivíduos aceitando as diferenças inerentes a cada um dos sujeitos.

O artigo 83.º da Constituição de 2010 confere os mesmos direitos, consignados no artigo 23.º, aos cidadãos com deficiência e compromete o poder público a adoptar políticas de prevenção e de tratamento, reabilitação, integração e sensibilização da sociedade, com o objectivo de remover os “obstáculos de mobilidade”.

A questão da inclusão das pessoas com necessidades especiais não se prende exclusivamente com a locomoção (deslocação de um lugar para o outro), ou com a possibilidade e facilidade na comunicação destes cidadãos, mas, sobretudo, com a sua autonomia na tomada de decisões, no acesso à educação e ao emprego, no exercício dos seus direitos e no cumprimento dos seus deveres, enfim, no exercício efectivo da sua cidadania e na garantia de tratamento justo e igual.

A afirmação contida no artigo 23.º da Constituição, de que todos são iguais perante a Lei e, por consequência, o direito à educação é garantido a todos os cidadãos, independentemente da sua condição física ou mental, das diferenças ou dificuldades individuais, poderá suportar a tese da indispensabilidade de normas especiais, pela sua suficiência, para indivíduos que se encontram em situação de igualdade legal, sendo por conseguinte despiciendo o estabelecido no artigo 83.º, da Constituição, que vai apontar, focalizar ou demarcar as características físicas ou mentais particulares de cada indivíduo. O texto legal, ao apontar estas situações, está, *de jure*, a discriminar, a diferenciar, cidadãos que deveriam ter o mesmo tratamento.

A LBSE definiu a educação especial por “modalidade de ensino”, pela sua transversalidade. O ensino especial atravessa todos os subsistemas de ensino, pelas características dos seus destinatários, não se arrogando em subsistema de ensino autónomo.

A redacção do artigo 83.º da Constituição não é feliz ao utilizar uma linguagem excludente como “cidadãos com deficiência”, já banida pelos especialistas do ramo da educação e de outras áreas concernentes, por um lado, e ao restringir a protecção às pessoas com necessidades especiais, excluindo da sua tutela e, por conseguinte, da rede escolar de ensino, os indivíduos “superdotados”, por outro. A expressão utilizada é discriminatória e significa um recuo, em relação à LBSE que a ultrapassou, ao denominar tais cidadãos como “indivíduos com necessidades educativas especiais”, malgrado o enfoque clínico dispensado pelo artigo 43.º, da LBSE. Esta redacção veio a ser melhorada com a da proposta no artigo 83.º da LBSEE, ao referir “os educandos com deficiências, transtornos de desenvolvimento ou de aprendizagem e os educandos com altas habilidades ou sobredotados”. Referência difícil de contornar, pela especificidade de atenção e cuidados específicos que recai sobre esses educandos.

Cada indivíduo tem características, interesses, capacidades e necessidades de aprendizagem que lhe são inerentes e deve ser, deste modo, que o Estado tem o dever de legislar, assumindo as diferenças de cada um, mas mantendo o direito à igualdade e a fidelidade ao Princípio da Universalidade de Acesso e Frequência da Escola.

O desenvolvimento da sociedade moderna, por pressão dos pais e encarregados de educação de crianças carentes de cuidados especiais, determinou uma nova visão de educação e propiciou a criação de escolas inclusivas. As crianças têm o direito de conviver e receber o mesmo tratamento, em família, na escola e na sociedade: só nesse contexto se poderá falar de integração social e de não discriminação social.

É oportuno, neste capítulo, fazer-se a distinção entre o direito à igualdade de acesso e frequência de todas as crianças ao sistema de ensino, e os métodos, metodologias e meios de ensino a serem aplicados no processo docente-educativo.

Enquanto o direito à igualdade garante o acesso e frequência de todas as crianças, sem discriminação de ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão, conforme dispõe o artigo 23.º, da Constituição, os métodos e metodologias a serem aplicadas às crianças com dificuldades ou com facilidade de aprendizagem devem diferir, de acordo com a situação específica da criança, sempre que esta demandar a utilização de linguagens e códigos que facilitará a assimilação de informações e conhecimentos, o que permitirá a sua inclusão no ambiente educativo, em igualdade. Deste modo, asseguram que sejam atingidos os

objectivos gerais do Sistema de Educação e Ensino, previstos no artigo 4.º, e os específicos para a Educação Especial, consignados no artigo 84.º, aplicando currículos, programas de ensino, regimes de avaliação e metodologias de ensino adequadas ao tipo de situação, conforme dispõe o artigo 85.º, todos da LBSEE.

As escolas especiais seriam reservadas às crianças sempre que o grau de dificuldade fosse de tal modo acentuado que dificultasse o acompanhamento das actividades escolares e que esse facto constituísse uma barreira para a sua socialização. O recurso a este meio educativo seria em prol do bem-estar da criança em conformidade com artigos 83.º a 85.º, n.º 1, da LBSEE.

Estamos todos de acordo que “os homens nascem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”, como prevê o artigo 1.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789.

7.4. A questão do género

Apesar de muitas mulheres terem sobressaído ao longo da História, só no século XIX a luta pelos direitos legais das mulheres começou a tomar expressão, ao iniciarem a reivindicação dos seus direitos de igualdade com os homens, de forma organizada. Paulatinamente, foram acedendo ao direito de prover o seu próprio sustento fora de casa, competindo no mesmo pé de igualdade nas diferentes áreas de actividade.

Esta conquista não foi feita de forma linear. O seu processo conheceu altos e baixos, avanços e recuos, ao longo da História⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ The story of women's rights is a fascinating one. They have been subject, throughout history, to extraordinary changes of fortune. In some instances women have been regarded as chattels; in others, they have been honoured like sovereigns, from the mere fact that they were women. Civil law has frequently regarded women as irresponsible; but there have also been matriarchies, in which home and society alike were founded upon maternal authority.

There have been periods of total emancipation, and periods of enslavement beyond all hope of deliverance. Sometimes men have placed women in a position of eminence; at other times, women have had to win their own rights at the cost of a long struggle against the distrust, fear and derision of their contemporaries.

In Ancient Egypt, woman, though for a time enslaved to man, very soon attained complete equality with him. Girls, when they came of age, were given the same rights as men.

A marriage involved a double contract, in which the rights and duties of each spouse were clearly stated; these were to all intents and purposes the same for each party. These contracts show that the right to personal property existed for both sexes, and the either spouse could divorce at will, subject to payment of fair compensation.

In the working classes, women seem to seem to have been given the lighter tasks, such as weaving or the business of buying and selling. Men were responsible for the hard work. In the country, women and children shared labour in the fields with men, on an equal footing.

Although Egyptian civilization readily recognized the rights of women, this was not the case with most of the peoples of antiquity.

O posicionamento dos filósofos, sempre controverso, influenciou o estatuto civil das mulheres europeias e, por conseguinte, da educação que lhes era dispensada, desde os tempos do Antigo Egipto, passando pela Grécia Antiga⁵⁰⁰.

A condição social da mulher foi sofrendo altos e baixos, ao longo da História, acreditando que, por função da desigualdade fisiológica de sexos, a diferença de capacidade entre homem e mulher era considerada um facto natural. Assim, a mulher não tinha naturalmente o discernimento necessário para aprender a ler e a escrever,

In Ancient Greece, especially with the Boeotians and the Spartans, society long adhered to the primitive law that regarded women as veritable beast of burden. Women were bought and sold like cattle, or captured by force.

Even at a later stage, a father long preserved the right of marrying his daughter off as he chose, without consulting her wishes; and he had the right of life and death over her. In [Rights are not “for man only”], “Courier”, Publicação das Nações Unidas para a Educação, (UNESCO), Novembro, 1953, p. 12.

⁵⁰⁰ Athenian civilization grew less harsh, under the influence of certain philosophers. But though Xenophon took up the defence of women, Plato was shocked to see them become the equals of their husbands. Aristotle declared that women were very inferior, particularly as regards their reasoning powers. “Virtue is the conceded to them; but it is a virtue proportioned to their capacities and so a lesser virtue than that man.”

We know, from the comedies of Aristophanes, to what freedom and self-reliance women had attained in his century. But it was custom rather than law that gave them freedom.

In Rome, the legal status of women varied with the times. At an early period, they lived in a state of utter subjection to father or husband. Except for the priestesses, who were granted certain privileges, women are excluded from any intellectual life. Cicero, Tacitus and Cato denied that they had any capacity for judgement.

At the most, they were consulted about the choice of a husband; but divorce, by mutual consent, was permitted

Finally Seneca and Stoics in the first century of the Christian era affirmed the equality of the sexes, though stating that women were less fitted than men for the study of philosophie. A system of co-education was adopted, in the upper classes, so that a master could teach a brother and a sister at same time.

This accession to intellectual life enabled women to take a greater part in the propagation of Christianity. But women were not emancipated either in private or public laws.

The great Renaissance, which began as early as the twelfth century in Mediterranean countries, was accompanied by a great advance in women’s emancipation. Chivalry honoured women as a source of fine feeling. Thus ladies, princesses and middle-class women took a distinguished part the social and cultural life of this period. In Italy more particularly, in Provence and in Languedoc, women spoke Latin, wrote verse, and encouraged arts and letters. Certain women even taught in universities.

The fourteenth century provides many examples of women of distinguished mind; the court of Queens Joan of Naples was one of the most brilliant of the period, and Christine de Pisan daughter to Charles V of Frances’s physician-astrologer, must have been stirred by the condition of women in her time, for apart from poems and tales she wrote *The City of Ladies*, a discourse on women’s education. She maintained that the social inequality of the sexes was not dictated by nature: “If it were the custom to put girls to school and teach them as boys are taught, women would understand the subtitles of art and science as well as man does.” It took a few centuries to fulfil this prophecy.

Famous women in the sixteenth century included Margaret de Navarre, sister of Francis I; Margaret de Valois, the wife of Henry IV; and Miss de Gournay, who was Montaigne’s adopted daughter and wrote a treatise on the equality of men and women. So much for France. In Italy, Angela di Brescia founded the Ursuline order (1537). In Great Britain, we have Queen Elizabeth of England and Mary, Queens of Scots.

Two independent and unprejudiced minds of the sixteenth century, the great Erasmus sand Cornelius Agrippa, championed the education of women and their access to professions then closed them. In [Rights are not “for man only”], “Courier”, Publicação das Nações Unidas para a Educação, (UNESCO), Novembro, 1953, p. 12.

mas podia fazer outros trabalhos ligados às tarefas domésticas. Daí a sua aptidão para a cura de doenças através do conhecimento que tinham das propriedades das plantas, actuando algumas delas por curandeiras e apelidadas de feiticeiras, o que custou a vida a muitas delas. O homem, pelo contrário, tinha acesso a formas diversificadas de instrução, incluindo a universidade⁵⁰¹.

As mulheres não careciam de um estatuto legal, na medida em que a sua vida dependia da vontade dos pais e, mais tarde, dos maridos.⁵⁰²

Em Angola, e estabelecendo um paralelismo com o processo de colonização no Brasil⁵⁰³, por Portugal, a discriminação legal da mulher entrou no seu ordenamento jurídico nos séculos XVI e XVII, contidas nas Ordenações Filipinas, baseadas nas diferenças ditas naturais suportadas por renomados filósofos da época.

Embora não existam muitas notícias, de um modo geral, em África este assunto era bastante controverso. São exemplos as posições abraçadas por Raúl Altuna e Catarina Martins⁵⁰⁴ no período pré-colonial, em que a mulher era um membro importante da sociedade, quando se tratasse de uma comunidade de cunho matriarcal.

Angola, ao escrever a sua Constituição, a 11 de Novembro de 1975, reconheceu o papel social da mulher na luta de libertação nacional e a sua capacidade de acção e de discernimento, ao proclamar que homens e mulheres são iguais perante a Lei, no artigo

⁵⁰¹ Entrevista à BBC, de Maria Lara Martinez, professora da Universidade à Distância a Madrid (UDIMA), in ultimosegundo.ig.com.br.

⁵⁰² In the following century, in France at the time of the Fronde, some great ladies played an active part in politics, while others greatly influenced literature. It was not long before the question of women's right to education, and of their civil rights, which had been left to custom and the good pleasure of parents, arose in a compelling form.

In ancient French and English law, an unmarried woman or widow could go law, enter into a contract, or make a will in the same way as a man. But with marriage a woman lost all legal status from this point of view.

In England, Mary Astell (1668-1731) was the author of two works demanding the equality of the sexes in family and social life. In [Rights are not "for man only"], "Courier", Publicação das Nações Unidas para a Educação, (UNESCO), Novembro, 1953, p. 12.

⁵⁰³ "[...] os factores que induzem a violência familiar, e especialmente a violência dos maridos contra as esposas, não foram construídos em decorrência das dinâmicas internas da sociedade brasileira. Tais práticas entraram no Brasil inicialmente legitimadas por ordenamentos jurídicos portugueses dos séculos XVI e XVII e, como diz Hobsbawn (2002), inventaram uma tradição".

⁵⁰⁴ De acordo com Raúl Altuna, a mulher constituía uma autoridade, de facto, no seio da sociedade matriarcal, na medida em que, por exemplo, no interior das relações familiares o "sistema matrilinear torna os filhos dependentes da potestade avuncular, a qual impõe a sua autoridade sobre o esposo", in Raul Ruiz de Asúa Altuna, *Cultura Tradicional Banta*, Paulinas Editora, Prior Velho, 2006, p. 303, enquanto Catarina Martins justifica tal afirmação contrapondo que "o cânone da literatura africana é constituída maioritariamente por homens, o que significa que a representação dominante da mulher africana é uma construção masculina". In "La Noire de..." tem nome e tem voz. A narrativa de mulheres africanas anglófonas e francófonas para lá da Mãe África, dos nacionalismos anti-coloniais e de outras ocupações", *E-Cadernos CES Outras Áfricas – heterogeneidades, (des)continuidades, expressões locais*, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 12/2011, p. 119.

18.⁹⁵⁰⁵, e previu o afastamento de todas as normas cujo espírito era contrário a essa Lei Fundamental, logo as discriminatórias relativas à mulher, no artigo 58.⁹⁵⁰⁶.

É, deste modo, reconhecida à mulher a sua condição de cidadã, com plena capacidade de exercício dos direitos e cumprimento de deveres iguais, no novo país independente, sem necessidade de autorização, do marido ou do pai, para praticar actos legalmente válidos⁵⁰⁷. O comprometimento do Estado a utilizar os seus instrumentos para assegurar a igualdade de direitos dos seus cidadãos ficou estabelecido no artigo 30º desse diploma fundamental e primeira Lei da República Popular de Angola.

O Título II, artigos 17.º a 30º, aflora os direitos e deveres dos cidadãos Angolanos, independentemente do sexo, raça, etnia, cor, lugar de nascimento, religião, grau de instrução ou da condição económica ou social, sem discriminação, garantindo a igualdade e a universalidade da dignidade humana.

É nesse contexto que a igualdade no género deve ser entendida⁵⁰⁸, como desse modo deve ser interpretada a norma do artigo 58.º, estando a elas vinculadas todas as entidades públicas e privadas, pessoas físicas ou jurídicas.

A “tutela” do homem para com a mulher deixou de existir legalmente “por não se enquadrar no espírito da lei e do processo revolucionário”, por imposição do artigo 58.º da Constituição de 1975, da República Popular de Angola. Por esta via, afastou-se o estabelecido no disposto no artigo 5.º (único) da *Constituição Portuguesa*, de 1933, que afastava o direito à igualdade de tratamento reservado à mulher, em razão da “sua natureza e do bem-estar da família”⁵⁰⁹ e das normas constrangedoras contidas no

⁵⁰⁵ Artigo 18.º (redacção rectificada, a 12 de Novembro de 1975, publicada no *Diário da República*, n.º 2, 1.ª Série, de 12 de Novembro).

⁵⁰⁶ “As leis e regulamentos, actualmente em vigor, serão aplicáveis enquanto não forem revogados ou alterados e desde que não contrariem o espírito da presente Lei e o processo revolucionário angolano” – Artigo 58.º da Lei Constitucional da República Popular de Angola, *Diário da República*, n.º 1, 1.ª Série, de 11 de Novembro de 1975.

⁵⁰⁷ “O Estado respeita e protege a pessoa e a dignidade humanas. Todo o cidadão tem direito ao livre desenvolvimento da sua personalidade, dentro do respeito devido aos direitos dos outros cidadãos e dos superiores interesses do Povo Angolano” – Artigo 17.º (redacção rectificada, a 12 de Novembro de 1975, inserida no *Diário da República*, n.º 2, 1.ª Série, de 12 de Novembro).

⁵⁰⁸ Título II “Direitos e deveres fundamentais” – Lei Constitucional da República Popular de Angola, aprovada pelo Comité Central do Movimento Popular de Libertação de Angola, a 10 de Novembro de 1975, publicada no *Diário da República*, n.º 1, 1.ª Série, de 11 de Novembro de 1975.

⁵⁰⁹ Artigo 5.º da Constituição Portuguesa de 1933: “O Estado Português é uma República unitária e corporativa, baseada na igualdade dos cidadãos perante a Lei, no livre acesso de todas as classes aos benefícios da civilização e na interferência de todos os elementos estruturais da Nação na vida administrativa e na feitura das leis. A igualdade perante a Lei envolve o direito de ser provido nos cargos públicos, conforme a capacidade ou serviços prestados, e a negação de qualquer privilégio de nascimento, nobreza, título nobiliárquico, sexo ou condição social, salvas, as quanto à mulher, as

Código Civil de 1966, das quais se salienta a do artigo 1674.^o ⁵¹⁰, claramente impondo a submissão da mulher ao marido, incluindo a gestão e administração dos seus bens próprios, nos artigos 1677.^o e 1678.^o ⁵¹¹, e até na decisão da vida dos seus próprios filhos, como é visto no artigo 1882.^o ⁵¹², só para apontar alguns exemplos. A estatuição da primeira parte do artigo 58.^o da Constituição da República de Angola, que faz prevalecer as leis e regulamentos em vigor por altura da independência, cede perante o espírito que presidiu expresso nessa mesma Lei “desde que não contrarie”.

A Lei n.^o 1/88⁵¹³, que aprova o Código da Família, veio formal e expressamente pôr fim a quaisquer dúvidas sobre o estatuto da mulher angolana na sociedade ao fixar, no artigo 3.^o, a igualdade de direitos e deveres do homem e da mulher no seio da família e a reciprocidade destes, de um para com o outro. A Lei erigiu a família como ponto fulcral da sua atenção e não no factor sexual ou cromossomático, claramente designados, em especial nos artigos 1.^o a 6.^o, e revogou expressamente todas as normas discriminatórias da mulher no seio da família, quer no que refere ao seu domicílio legal, ao seu papel como cônjuge e ao exercício da autoridade paternal, no artigo 10.^o.

Desta feita, a mulher maior de idade, em plena capacidade de exercício de direitos nos termos da Lei Civil, passou a assumir-se como sujeito de direitos, faculdade concedida pelas diversas Constituições que regeram e regem a comunidade angolana. A residência dos cônjuges passou a ser da escolha de ambos, artigo 44.^o do Código da Família, deixando a mulher de se submeter ao desejo do marido, conforme preconizava o artigo 86.^o da Constituição Portuguesa de 1933; Os direitos e deveres deixaram de ser diferentes e passaram a ser recíprocos, os relativos aos pessoais (artigos 43.^o e seguintes), quer aos patrimoniais (artigos 49.^o e seguintes), quer na relação com os filhos de ambos (artigos 127.^o e seguintes), no que se inclui a prestação de alimentos

diferenças resultantes da sua natureza e do bem de família, e, quanto aos encargos ou vantagens dos cidadãos, as impostas pela diversidade das circunstâncias ou pela natureza das coisas.”

⁵¹⁰ “O marido é o chefe da família, competindo-lhe nessa qualidade representá-la e decidir em todos os actos da vida conjugal comum, sem prejuízo”.

⁵¹¹ Artigo 1677.^o “1) Pertence à mulher, durante a vida em comum o governo doméstico, conforme os usos e condições dos cônjuges [...]. Artigo 1678.^o 1) A administração dos bens do casal, incluindo os próprios da mulher e os bens dotais, pertence ao marido, como chefe de família.”

⁵¹² Artigo 1882.^o “Compete especialmente à mãe: a) Ser ouvida e participar de tudo o que diga respeito aos interesses do filho; b) Velar pela sua integridade física e moral; c) Autorizá-lo a praticar os actos que, por determinação especial da Lei, dependam do seu consentimento; d) Desempenhar relativamente ao filho e aos seus bens as funções pertencentes ao marido, sempre que este se encontre em lugar remoto ou não sabido ou seja impossibilitado de as exercer por qualquer outro motivo.”

⁵¹³ Lei n.^o 1/88, da Assembleia do Povo, aprova o Código de Família, publicado no *Diário da República* n.^o 8, 1.^a Série, de 20 de Fevereiro de 1988.

(artigos 247.º e seguintes) ou no exercício da autoridade paternal (artigos 134.º e seguintes).

No ordenamento jurídico existem normas, que podemos considerar excepcionais, de protecção à maternidade, denominadas de “Condições Específicas Aplicáveis à Mulher” e consignadas nos artigos 243.º e seguintes, da Lei n.º 7/15, de 15 de Junho⁵¹⁴, que se referem à sua situação de maternidade ou em decorrência do estado de gravidez da mulher, porém, mantendo a igualdade de tratamento e a não discriminação da mulher em função do sexo, como previne o artigo 242.º, e sem diminuição de salário durante a gravidez e após o parto, nas condições previstas no artigo 246.º. Em decorrência desta posição, só à mulher é concedido o direito de licença de maternidade, conforme dispõe o artigo 247.º, da Lei n.º 7/15, de 15 de Junho, pelo período de 3 meses, nos termos do artigo 273.º, consignadas no artigo 278.º da Lei Geral do Trabalho, aprovada pela lei anterior, Lei n.º 2/00, de 11 de Fevereiro⁵¹⁵, por falta de regulamentação da nova lei.

A Lei n.º 7/15 concede à mulher protecção contra os despedimentos durante a gravidez e até 12 meses após o parto, como especifica o artigo 251.º, salvo em caso de infracção disciplinar grave, situação apontada no artigo 246.º, n.º 4. As mães com filhos têm um regime especial de licença, para além do estabelecido no artigo 247.º, que acresce um dia de férias por cada filho menor, até à idade de 14 anos, como prevê o artigo 252.º. Há trabalhos que estão proibidos ou condicionados a mulheres, previstos no artigo 243.º da Lei Geral do Trabalho, “que sejam considerados como implicando riscos efectivos ou potenciais para a função genética”, isto é, caso coloquem em risco a sua função “reprodutiva” ou de maternidade.

O condicionamento está ligado, de facto, à diminuição progressiva das proibições, desde que “os postos de trabalho estejam dotados de equipamentos adequados e eficazes de eliminação dos riscos que efectiva e potencialmente envolvam” ou “em função dos conhecimentos científicos e técnicos”.

⁵¹⁴ Lei n.º 7/15, de 7 de Junho, da Assembleia Nacional, Aprova a Lei Geral do Trabalho – Revoga a lei n.º 2/00, de 11 de Fevereiro, bem como toda a legislação que contraria o disposto na presente lei, publicada no *Diário da República* n.º 87, I Série de 15 de Junho de 2015. Lei n.º 2/00, de 11 de Fevereiro, da Assembleia Nacional, Aprova a Lei Geral do Trabalho e Revoga uma série de diplomas avulsos referentes à esta matéria, publicada no *Diário da República* n.º 6, I Série de 11 de Fevereiro de 2000. – Revogada pela Lei n.º 7/15 de 7 de Junho.

Malgrado tais disposições legais, inclusas na secção referente ao trabalho da mulher, artigos 242.^o e seguintes, o princípio básico que a Lei reafirma é o da igualdade de tratamento e o da não discriminação no acesso, permanência, formação profissional, salário, descanso e férias e promoção e reforma o que redunde, de facto e de direito, em desigualdade de tratamento entre o homem e a mulher, invertendo-se, desta feita, a supremacia dos direitos neste capítulo da Lei Geral do Trabalho. As mulheres têm, sim, mais direitos do que os homens no âmbito da Lei Laboral.

Estas normas legais aqui arroladas são fundadas numa razão suficiente, “una razón razonable, que surja de la naturaleza de la cosa o que, de alguna forma, sea concretamente comprensible”, no dizer de Alexis⁵¹⁶.

Aqui, está bem patente que a Lei prossegue a velha ideia de que o homem e a mulher devem ter direitos e deveres diferenciados, em função do sexo. Logo, não existe igualdade se existem situações de discriminação.

Esta questão tem sido muito debatida. De acordo com Mello, a discriminação da mulher deverá ser determinada pela conveniência dessa igualdade⁵¹⁷ ou desigualdade.

Discriminação significa desigualdade e não existe outro termo para a definir. Quer dizer direitos diferentes para situações iguais. Cabe ao Estado criar e garantir as condições de igualdade para todos sem discriminação, conforme impõe a Constituição de Angola e o exige o direito da pessoa humana. Defende o Professor Vera-Cruz Pinto a propósito da integração dos emigrantes nas escolas: “Se todos são iguais em direitos, a afirmação da diferença de minorias nacionais ou de outra natureza não pode redundar na concessão de privilégios para os seus membros, mas antes na impossibilidade de serem discriminadas negativamente por serem membros de minorias que se afirmam diferentes dos demais”⁵¹⁸.

A igualdade no género deverá ser afirmada no sentido do estabelecimento de mecanismos de imputação de responsabilidades a quem tenha atitudes e práticas contrárias à observância da imposição legal da igualdade de direitos, quer se trate de homem ou mulher, e entre eles. Para situações iguais, direitos iguais.

⁵¹⁶ Robert Alexys, *Teoría de Los Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionais, Madrid, 1997, p. 395.

⁵¹⁷ Celso de Albuquerque Mello, *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3.^a edição, Editora Malheiros, São Paulo, 1999, p. 41.

⁵¹⁸ Eduardo Vera-Cruz Pinto, *Curso Livre de Ética e Filosofia do Direito*, 1.^a edição, Princípia Editora, Cascais, Maio, 2010, p. 249.

Regista-se, ainda, que apesar das raparigas entrarem mais cedo para a escola e em maior proporção do que os rapazes, a tendência vai diminuindo nos níveis superiores de ensino. Esta desproporção é explicada pelo facto de que nem todas as raparigas que se matriculam chegam a frequentar a escola; a *ratio* da taxa de abandono escolar entre rapazes e raparigas não é significativa, como se pode verificar do quadro que abaixo se assinala:

Quadro evolutivo nos diferentes níveis do ensino em Angola

Sexo	Ensino Primário	I Ciclo do Ensino Secundário	II Ciclo do Ensino Secundário	Ensino Superior
Homens	50.3	27.5	17.6	4.5
Mulheres	61.6	20.3	14.3	3.6

Fonte INE: IBEP 2011

Sem querer entrar na legítima polémica sobre a influência das transformações políticas e sociais, quer nas Constituições, quer no processo de produção legislativa, não restam dúvidas de que a situação política e social da época pesou sobremaneira em tal decisão jurídica que, sem sombra de dúvida, foi influenciada pelas normas de Direito Internacional a que a jovem Nação nascente se comprometera a respeitar e a aceitar, como parte integrante do seu ordenamento jurídico, nomeadamente a Carta da Organização das Nações Unidas e a Carta da Organização da Unidade Africana, aquando da sua independência⁵¹⁹.

Tornando o direito de igualdade um direito fundamental, intrinsecamente ligado a todos os demais direitos, sem o qual estes não se realizam, pois lhes é inerente, podemos porém concordar que a recepção do direito à igualdade de género, acolhido na Constituição de 1975, embora baseado no universo sociopolítico da República de Angola, a ele não se subordina, pois tem força jurídica autónoma, não constituindo um

⁵¹⁹ “A República Popular de Angola respeita e aplica os princípios da Carta da Organização das Nações Unidas e da Carta da Organização da Unidade Africana [...]” – Artigo 14.º.

Título I “Princípios Fundamentais” – Lei Constitucional da República Popular de Angola, aprovada pelo Comité Central Movimento Popular de Libertação de Angola, a 10 de Novembro de 1975, publicada no *Diário da República*, n.º 1, 1.ª Série, de 11 de Novembro de 1975.

mero reflexo daquela realidade, reafirmando o Direito como Ciência autónoma, na esteira do que nos ensina Konrad Hesse⁵²⁰. Daí a efectividade das normas constitucionais.

Parece haver aqui nestas normas a sintonia necessária entre a Constituição e Realidade e a vontade do poder público em aplicar esta mesma Constituição⁵²¹, plasmada na garantia da sua exequibilidade, através da sua realização coactiva, bem explícitas nos artigos 18.º e 30.º da Lei Constitucional de 1975 e hoje nos artigos 2.º, n.º 2, 21.º, alíneas b), g), h) e k), 22.º, n.º 1, 23.º, 56.º e 79.º, n.º 1, da Constituição de 2010, para além de outras.

O insigne Professor Doutor Jorge Miranda afirma, no preâmbulo do seu livro *Estudos sobre a Constituição*, que a Constituição reflecte os acontecimentos e as transformações de uma dada sociedade. É, por esse motivo, uma “obra colectiva” se entendermos que a Assembleia que a aprova é representativa da vontade dessa mesma comunidade.⁵²²

Só assim considerada, ao contrário do que prossegue a tese que suporta a força do “paradigma da supremacia da Constituição”, típica de um Estado Democrático de Direito, proclamado no artigo 1.º da Constituição, influenciado pelas correntes políticas e jurídicas do pensamento actual em desfavor do “Positivismo Jurídico” dominante nos fins do século XIX, princípios do século XX, ou seja, do “modelo Positivista Legalista”, no dizer de Alberto Nogueira⁵²³, as normas “discriminatórias, de forma positiva a favor da mulher” podem ser entendidas, sob pena de serem julgadas inconstitucionais, perante a afirmação do primado da Constituição imposta pelo artigo 2.º da Constituição de 2010. Será pela “tutela e defesa dos direitos e liberdades fundamentais do homem, como

⁵²⁰ “Donde la Constitución ignora las leyes espirituales, sociales, políticas o económicas de su época, carecerá del germen imprescindible de fuerza vital, siendo incapaz de hacer que llegue a producirse el Estado que norma en contradicción con dichas leyes” Konrad Hesse in *La fuerza normativa de la Constitución*, in *Escritos de derecho constitucional*. – Citado por Marcelo Borges de Mattos Medina, *Constituição e Realidade: A influência das Transformações Sociais na Jurisdição Constitucional*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2011, p. 39.

⁵²¹ Idem.

⁵²² “A Constituição é uma obra colectiva: não apenas por provir de uma assembleia representativa, mas ainda por reflectir os acontecimentos e as transformações que o Povo Português viveu durante dois anos em que foi forjada. A Constituição surge, outrossim, como obra de compromisso: para além de soluções de compromisso em pontos concretos, ela traduz o compromisso que, global e objectivamente, foi possível estabelecer entre as forças políticas e sociais em presença”, Jorge Miranda, *Estudos sobre a Constituição*, Petrony, Lisboa, 1978, pp. 22-23.

⁵²³ Alberto Nogueira, *Uma Teoria dos Direitos fundamentais*, Livraria Editora Renovar, Ltda, Rio de Janeiro, 2012, p. 295,

indivíduo”, que esta diferenciação pode ser acolhida, não pelo facto de ser mulher, mas pelo facto do direito à vida de um ser que deverá nascer com vida e viver com dignidade.

Para equilíbrio dessa realidade concreta e objectiva, o direito dos pais, homens, deve ser por Lei reconhecido. A criança constitui fruto do homem e da mulher. A maternidade da mulher é tão importante quanto a paternidade do homem e nisso reside a igualdade e a reciprocidade de direitos e deveres, que merece ser reconhecida e tutelada para ambos, efectivando o direito à igualdade de sexos e à não discriminação.

O direito ao ensino, previsto no artigo 79.º, da Constituição, não difere quer se trate de homem ou de mulher, pois “É um direito de todos”.

O legislador, ao criar a norma jurídica, trata de modo indiferente o homem e a mulher ao referir-se a “Todos”, como se pode verificar das normas jurídicas que salientamos, sem se preocupar se se trata de homem ou mulher, criança de sexo feminino ou masculino ou, ainda, de jovem rapariga ou rapaz.

A desigualdade biológica física dos sexos, o ser feminino ou masculino, não deve afectar o legislador na formulação da norma.

De acordo com Rousseau⁵²⁴, “O pacto fundamental, em lugar de destruir a igualdade natural, pelo contrário substitui por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer por desigualdade física entre os homens, que, podendo ser desiguais na força ou no génio, todos se tornaram iguais por convenção e direito” de tal modo que o que conta é a natureza humana, isto é, o denominado “estado de natureza”, assim classificado por B. de S. Santos.⁵²⁵

Porém, o Estado Angolano reconhece a necessidade de, expressamente, tomar a si a tarefa de assegurar que este direito, que ainda está longe de ser efectivado em virtude do peso social preconceitual do passado em relação à mulher, seja preterido, tornando-se letra morta. Pensamos ser este o sentido do artigo 21.º, ao impor como prestação positiva a promoção da igualdade entre o homem e a mulher na alínea k).

Não existe, no Ordenamento Jurídico Angolano, qualquer norma que afaste a rapariga ou a mulher da escola em função do seu sexo, nem em caso de gravidez, embora esta seja uma das causas do seu absentismo na escola, por razões sociais e não jurídicas, o que mostra ser necessária a prescrição de normas que obriguem o regresso à escola da rapariga grávida ou com maternidade precoce, antes de terminar o ensino primário, e

⁵²⁴ Rosseau, 1973, p. 45, in Cláudia Maria da Costa Gonçalves, *Direitos Fundamentais Sociais*, 2.ª Ed., Juruá, Lisboa, 2011, p. 37.

⁵²⁵ B. de S. Santos, 1999, p. 34, in idem, p. 42.

ainda de assegurar a frequência nos restantes níveis de ensino, conforme dispõe o artigo 12.º do Protocolo da *Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos*, relativo aos Direitos da Mulher em África, adoptado em 2003, em Maputo. Este Protocolo compromete os Estados a conceder a segurança jurídica necessária para que a mulher possa exercer os seus direitos fundamentais, mormente o seu direito à educação, ao ser integrado no Ordenamento Jurídico Angolano, complementando as suas normas e sanando as lacunas que da Constituição possam advir.

Assume especial relevância a definição de “discriminação em relação à mulher”, que a Constituição de Angola não esclarece claramente. Partindo da definição proposta pelo artigo 1.º, alínea f) do referido Protocolo, pode-se afirmar que o que está em causa são os factores ou as situações de discriminação a que a mulher ainda está sujeita, que deve ser rigorosamente prevenida.

As situações que lesem os direitos da mulher, enquanto sujeito de direitos e obrigações conferidas por Lei em plena igualdade com os homens, toda a distinção, exclusão ou restrição ou tratamento diferente com base no sexo, cujos fins ou efeitos comprometem ou proíbem o reconhecimento, o usufruto ou o exercício pela Mulher, independentemente do seu estado civil, dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais em todas as esferas da vida, é considerado discriminação e, como tal, deverão ser punidas por Lei.

E que a par disso, e em função deste entendimento, todas as práticas a ele contrárias, e por isso nocivas, são integradoras desta definição, assim esclarecida na alínea g) do mesmo artigo 1.º desse Protocolo, a todo o comportamento, atitude e/ou prática que afecta negativamente os direitos fundamentais da mulher e das raparigas, como o seu direito à vida, à saúde, à educação, à dignidade e integridade física.

O Artigo 2.º do Protocolo indica os princípios que devem nortear a acção legislativa do Estado, no que se refere ao asseguramento do exercício dos direitos da mulher, cujo teor abaixo se reproduz, assegurados pelas disposições do artigo 21.º da Constituição acima citado.⁵²⁶

⁵²⁶ Protocolo da *Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos*, relativo aos direitos da Mulher em África, adoptado em 2003, em Maputo – Artigo 2.º “Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres”; Artigo 3.º “Direito à Dignidade”; dispõe no artigo 12.º – “Direito à Educação e à Formação”; Artigo 23.º – “Protecção Especial das Mulheres Portadoras de Deficiência”; Artigo 19.º – “Direito a um Desenvolvimento Sustentável”; Artigo 25 – “Recursos”; Artigo 26.º – “Implementação e Monitorização”. Ver anexo.

A legislação Angolana, fiel aos Princípios definidos nos diferentes instrumentos internacionais, vem legislando para assegurar os direitos da mulher em todos os aspectos da vida económica e social. A discriminação positiva, tão propalada nos dias de hoje, fundamenta a diferença entre o político e o jurídico. Discriminação, positiva ou negativa, trata-se da aplicação de tratamento diferenciado para situações iguais, inaceitável à luz do Direito e das normas constitucionais e da afirmação de que “todos os homens nascem iguais em direitos e liberdades.”

Este mesmo critério terá de ser aplicado na área da educação e ensino para que, de facto, os restantes direitos sejam assegurados e efectivados.

Continuamos a sublinhar a necessidade de criação de mecanismos legais para que as meninas não abandonem a escola demasiado cedo, sob pretextos puramente subjectivos, para que possam exercer os seus direitos e cumprir com os seus deveres cívicos, em suma, exercer a cidadania. Trata-se aqui do exercício igual dos direitos e deveres juridicamente assumidos e consagrados expressamente na Constituição.

Como se pode constatar, o acesso e a garantia jurídicas de permanência na escola são iguais quer para o homem quer para a mulher, contudo, para a sua efectivação algumas barreiras ainda têm de ser transpostas, cumprindo, deste modo, a função do direito à educação, já que, como nos recorda Alberto Nogueira⁵²⁷, “os direitos fundamentais são garantidos em virtude não apenas da Lei, mas sobretudo da Constituição ou dos textos constitucionais ou supranacionais”, por sua vez, citando François Terré⁵²⁸, parafraseando Raúl Proença: “Toda a igualdade é ilusória se se desconhece as diferenças individuais e, sob pretexto de se realizar, não dá a todos o igual direito de desenvolver a própria personalidade.”⁵²⁹

⁵²⁷ Alberto Nogueira, *Uma Teoria dos Direitos Fundamentais*, Livraria Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2012, p. 153.

⁵²⁸ François Terré in “*Droits et libertés fondamentaux*” in Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche, Thierry Revet, 3.^a ed., Dalloz, Paris, 1996, p. 9): “Aux concepts de *libertés publique* e de *droits de l’homme* – ceux-ci étant sous-tendus par la notion de droit subjectif –, s’en est ajouté un autre, à notre époque, sous l’influence grandissante du droit constitutionnel, Il s’agit de ce qu’il est convenu d’appeler les *droits fondamentales*” (...) “Plus significatifs sont, en définitive, des critères de nature organique, manifestant essentiellement une supériorité de la Constitution: les droits et libertés fondamentaux sont, en premier lieu, protégés contre le pouvoir exécutif mais aussi contre le pouvoir législatif; alors que les libertés publiques – au sens du droit français classique sont essentiellement protégées contre le pouvoir exécutif [...] En deuxième lieu, les droits fondamentaux sont garantis en vertu non seulement de la loi mais surtout de la Constitution ou des textes internationaux ou supranationaux.”

⁵²⁹ José Adelino Maltez, *Sobre a Igualdade de Oportunidades e o Direito ao Ensino*, Revista Educação e Direito, N.º 2, 1999.

7.5. Questão das Minorias⁵³⁰

Comecemos citando SARTORI: “Como um ideal que expressa um protesto a igualdade é atraente e fácil de compreender; como um ideal que apresenta propostas como um ideal construtivo, acho que nada é tão complicado quanto a igualdade”⁵³¹.

Devido ao avanço tecnológico, as barreiras nacionais deixaram de existir e a intercomunicabilidade das culturas constitui um facto inegável e imparável. A transmissão da cultura de pais para filhos passou para um plano cada vez menos influenciável devido, em grande parte, à ausência dos progenitores, ocupados em prover a família de meios de vida.

Por outro lado, a mobilidade das pessoas de uma região para outra, de um país para outro, por diversos motivos, levou a que esses grupos, em pequeno número no país de adopção, afastados do seu país de origem defendessem a sua integridade cultural.

Mas, como vimos, este facto não é alheio às modernas sociedades. Estas, há muito que perderam um dos seus traços característicos, nomeadamente a “identidade comunitária baseada numa forte homogeneidade social. Tornaram-se multiculturais, multiétnicas”⁵³², razão pela qual a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou, em Dezembro de 1992, uma *Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas*.

A questão da diversidade cultural em África constitui, por isso, um facto incontornável da história, cujo reconhecimento e importância foi assumida pelos chefes

⁵³⁰ A noção de minorias e de direitos de minorias levanta muitos problemas. **Minoria** será, fundamentalmente, um grupo de cidadãos, de um Estado, em minoria numérica ou em posição não dominante nesse Estado, dotado de características étnicas, religiosas ou linguísticas que diferem das da maioria da população, solidários uns com os outros e animados de uma vontade de sobrevivência e de afirmação da igualdade de facto e de direitos com a maioria.

No campo dos direitos fundamentais existem dois grupos diferentes: 1) direitos dos indivíduos pertencentes às minorias; 2) direitos das minorias propriamente ditas.

Indivíduo e grupo e grupo/indivíduo surgem estreitamente relacionadas. Como pessoas, não podem reivindicar outra coisa senão a de tratamento igual quanto aos direitos fundamentais. Enquanto grupo, põe-se o problema de *direitos colectivos especiais* dada a sua identidade e forte sentimento de pertença e de partilha (língua, religião, família, escola). Neste sentido se fala de minorias *by will* (em contraposição às minorias *by force*): aquelas que atribuem valor à sua diferença e especificidade relativamente à maioria, exigindo a protecção e garantia efectiva desta diferença e especificidade (cfr. Convenção Quadro para a Protecção de Minorias Nacionais, de 1995), in “A inclusividade: o Direito dos Estrangeiros e das Minorias”, ponto 10, do cap. 4 – O Princípio da Unidade do Estado –, p. 387, José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003.

⁵³¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York, 1994, p. 108.

⁵³² In “A inclusividade: o direito dos Estrangeiros e das minorias”, ponto 10, do cap. 4 – O Princípio da Unidade do Estado –, p. 387, José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2003.

de Estado da OUA, ao adoptarem a Convenção sobre a Carta Cultural de África, em Julho de 1976, nas Maurícias.

No caso concreto de Angola, por razões históricas, coexistem no seu seio diferentes grupos étnicos tradicionalmente enraizados, a que acresceram outros de diferentes proveniências na era pós-guerra.

A adesão de Angola a este instrumento jurídico internacional, e de outros instrumentos de Direito Internacional, tais como a Convenção Sobre o Estatuto do Refugiado (1951), o Protocolo Sobre o Estatuto do Refugiado (1967) e a Convenção da OUA (1969), sobre os Refugiados, constitui um compromisso de Angola em respeitar quer os direitos dos povos como também os direitos humanos individuais, reafirmado no artigo 71.º da Constituição de 2010, ao garantir o direito de asilo aos cidadãos estrangeiros, de pendor humanista personalista Ocidental. Os direitos e deveres consignados na Lei n.º 10/15, de 17 de Junho⁵³³, que aprova o Estatuto do Refugiado, garante o tratamento igual aos nacionais e permite a sua integração social nos termos descritos nos artigos 35.º a 46.º dessa lei. A Constituição de 2010, porém, é omissa no que se refere às minorias étnicas, nomeadamente aos povos não Banta, cidadãos angolanos, cujo estilo de vida, ditado pela sua cultura, pode dificultar a integração e o pleno exercício da cidadania.

O artigo 7.º, da Constituição de 2010, reconhece “validade e força jurídica ao costume”. Estas minorias, cuja prática social está legitimada por esta norma, do costume, são livres de adoptar os seus próprios códigos de conduta. Nessa condição, propicia-se ao livre arbítrio, em que cada um, no caso o juiz, teria a faculdade de livremente fixar o sentido bom ou mau do comportamento em evidência.

Posto isto, poderemos indagar se estamos perante a circunstância da coexistência, no mesmo espaço territorial, de dois sistemas legais. Por um lado, temos as leis proclamadas pelo Estado e, por outro lado, as normas de Direito Costumey; ou se estamos perante a harmonização, ou mesmo à subsunção do facto social caracterizado como costume, à norma jurídica do Direito Positivo?

A chave a esta questão encontra-se na segunda parte deste preceito legal ao condicionar a sua aplicação “desde que não seja contrário à Lei”, que o mesmo é dizer

⁵³³ Lei n.º 10/15, de 17 de Junho de 2015, da Assembleia Nacional, Lei sobre o Direito de Asilo e o Estatuto do Refugiado. – Revoga a Lei n.º 8/90, de 26 de Maio e demais legislação que contrarie o disposto na presente lei e demais legislação que contrarie o disposto na presente lei, publicada no *Diário da República* n.º 89, I Série de 17 de Junho de 2015.

que só serão permitidos comportamentos que se enquadrem no espírito das Leis ditadas pelo poder público, independentemente de ter sido declarado como “costume”.

Temos, assim, que sob este ponto de vista o costume só será atendível caso possa ser enquadrado no âmbito dos preceitos legais vigentes.

Outro limite imposto é o de tal prática costumeira “não atentar contra a dignidade da pessoa humana”.

Nesse capítulo, torna-se importante definir legalmente o conceito de “dignidade”, por ter uma carga ética e moral-social divergente e estar intrinsecamente ligada ao costume: o que é nobre, respeitável ou moralmente aceitável para determinadas comunidades étnicas, pode não ser para outras. Daí a necessidade de se estabelecerem os parâmetros do conceito, sob pena de discriminação social, de exclusão social ou de arbitrariedade na aplicação da Lei. Como diz J. J. Canotilho “a marginalização social cria marginalidades no direito [...] a exclusão social é também exclusão do Direito.”

Como afirma Mário Pinto, a “Constituição só o é verdadeiramente quando estabelece valores e princípios fundamentais [...] sobre os quais se edifica o quadro jurídico e social da vida em sociedade”, de outro modo essa Constituição falhará a sua função de “garantir a justiça material do poder político Estadual” e de protecção da pessoa humana em desvantagem numérica “contra a maioria”⁵³⁴.

Ao Estado competirá garantir a igualdade de direitos de todos os cidadãos sob sua jurisdição, independentemente da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, de entre outras diferenças individuais possíveis, não privilegiando nem privando de qualquer direito por esse facto.

Esta garantia é concedida pelo artigo 23.º da Constituição. O gozo dos direitos e o cumprimento dos deveres constitucionais incumbe a todos os cidadãos, independentemente da sua situação económica, social ou individual, como preconiza o artigo 22.º desse diploma fundamental.

Em respeito aos direitos individuais de cada um, a liberdade constitui um traço característico da dignidade humana, o que significa que a vontade se assume como componente subjectiva no processo de integração social: Vontade de integrar e de ser

⁵³⁴ Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 99.

integrado, para se garantir a igualdade de tratamento entre as pessoas, “fundamento da Justiça e da base do Direito.”⁵³⁵

Nos nossos dias, ter direito à educação vai mais longe do que ter a possibilidade fáctica de aprender o básico, mas implica, também, ter a faculdade de participar num contexto cultural determinado.

⁵³⁵ Eduardo Vera-Cruz Pinto, *Curso Livre de Ética e Filosofia do Direito*, 1.^a edição, Príncípia Editora, Cascais, Maio, 2010, pp. 437, 439 e 453.

8. PRINCÍPIO DA GRATUITIDADE DO ENSINO

8.1. Conteúdo

Sob o ponto de vista linguístico, “gratuito” provém do termo latino *gratuitus*, que significa “que não requer pagamento”, “grátis”, “feito de graça”, “desinteressado” e, num outro sentido, pode significar, ainda, “falta de fundamento”.⁵³⁶

O compromisso dos Estados em promover o direito à educação, traduzido no direito de “aprender a aprender, a fazer e a conviver” foi assumido na Cúpula Mundial de Dakar⁵³⁷, reafirmando o desiderato expresso na *Declaração de Educação para Todos*, na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e pela Convenção sobre os Direitos da Criança. Nos anos 90, do século XX, realizaram-se vários “Fóruns Internacionais”⁵³⁸ com o propósito de dar vida ao conceito de educação como direito fundamental, adoptado e assumido em instrumentos internacionais⁵³⁹, especialmente na garantia de dotar crianças, jovens e adultos de educação básica, de qualidade e sem discriminação de qualquer tipo.

A satisfação do direito social ao ensino para todos constitui um corolário da garantia do respeito devido pelo Estado, das liberdades fundamentais da educação. Ora, essa liberdade só poderá ser exercida por todos num contexto de igualdade legal, assumindo especial relevo a questão da gratuitidade, que no Ordenamento Jurídico Angolano ganha corpo nas disposições do artigo 21.º, alínea g), da Constituição e 11.º, da LBSEE.

⁵³⁶ *Dicionário de Língua Portuguesa*, Porto Editora, Porto, 2010.

⁵³⁷ O Marco de Acção de Dakar, Educação Para Todos: Atingindo nossos Compromissos Colectivos, Texto adoptado pela Cúpula Mundial de Educação, Dakar, Senegal – 26 a 28 de Abril de 2000.

⁵³⁸ Compromissos pela educação básica feitos pela comunidade internacional ao longo dos anos 90: Cúpula Mundial pelas Crianças (1990); Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993); Conferência Mundial sobre Necessidades Especiais da Educação: Acesso e Qualidade (1994); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995); Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995); Encontro Intermediário do Fórum Consultivo Internacional de Educação Para Todos (1996); Conferência Internacional de Educação de Adultos (1997); Conferência Internacional sobre o Trabalho Infantil (1997), in Texto adoptado pela Cúpula Mundial de Educação, Dakar, Senegal – 26 a 28 de Abril de 2000, ponto 4, p. 1.

⁵³⁹ *Declaração Universal dos Direitos Humanos*; *Carta das Nações Unidas*; *Declaração Universal dos Direitos do Homem*; *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*; *Declaração de Salamanca*, sobre Princípios, Política e Práticas da Área das Necessidades Educativas Especiais; *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*; *Acordo Internacional dos Direitos Económicos e Sociais*; *Convenção sobre Todas as Formas de Discriminação contra as mulheres*; *Convenção sobre Os Direitos da Criança*; *Quatro Convenções de Genebra de 1949 e seu Primeiro Protocolo Adicional*; *Convenção sobre a Situação dos Refugiados*, *Protocolo dos Direitos da Mulher* (2003/2005); *Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança* (1990/1999), citando alguns.

Importa aqui sublinhar o facto de que a “igualdade legal” não pressupõe, necessariamente, a “igualdade material”. Quer dizer, as pessoas não são, de facto, “iguais”. Esta constitui uma “Verdade de La Palice”. As pessoas têm características físicas diferentes umas das outras, pensam de modo diverso, aliás existe um ditado que sintetiza esta realidade expresso no dito “cada cabeça, sua sentença”, têm condições económicas e sociais igualmente diferenciadas.

O mérito da disposição legal consiste no facto de, malgrado a existência real dessas diferenças, tornar “iguais” para efeitos de aplicação da Lei. O mesmo quer dizer que, independentemente das diferenças físicas, mentais, ideológicas, económicas ou outras, a Lei é aplicada. Não interessa a qualidade individual da pessoa, prevalece a sua condição de sujeito numa dada relação jurídica. A lei pretende evidenciar a “pessoa jurídica”.

Decorrente dos compromissos internacionais assumidos, ao Estado Angolano impõe-se o dever constitucional de “promover políticas” que assegurem o acesso ao ensino gratuito – artigo 21.º, alínea g), deixando para legislação avulsa os termos dessa gratuidade.

Ora, o artigo 7.º da LBSE⁵⁴⁰ prescreve a gratuidade no ensino primário aplicada às crianças em idade escolar e aos adultos, e tem a duração de seis anos, de acordo com o estabelecido no artigo 16.º, dessa mesma Lei, deixando de fora a educação pré-escolar, nomeadamente a creche e o jardim infantil, concebida como um subsistema de ensino fundamental de acondicionamento e desenvolvimento psico-motor.

Temos, como consequência imediata, que a educação pré-escolar não é gratuita.

A educação pré-escolar é realizada em estabelecimentos próprios sujeitos à tutela do Ministério da Reinserção Social, a quem compete, estatutariamente, tratar dos assuntos relativos à criança, conforme o prescrito no artigo 13.º da LBSE.

Como entender a inserção da classe de iniciação, citada a propósito do regime de transição preconizado no artigo 51.º da LBSE? Esta classe surge como uma classe

⁵⁴⁰ A LBSE, Lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro, foi aprovada à sombra da Lei n.º 23/92, Assembleia do Povo, Lei de Revisão Constitucional, em 16 de Setembro de 1992, e vigorou até ao ano de 2016, tendo sido revogada pela Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, denominada LBSEE, com o escopo de conformá-la à CRA, de 5 de Fevereiro de 2010. O recurso sistemático à Lei n.º 13/01 clarificará de que forma os princípios constitucionais se reflectem e se materializam nas normas regulamentares, e melhor evidenciará o uso desse instrumento normativo de intervenção do poder público na efectivação desses direitos, nomeadamente no que se refere à fixação do sentido, características, formas, modalidades e evolução da construção das normas jurídicas sobre a educação, como se apresentam no ordenamento jurídico do país.

“alternativa”, das opções omissas nessa Lei, ao enunciar que as crianças menores de cinco anos que não tenham sido sujeitas a “qualquer alternativa educativa dirigida à primeira infância”, têm a obrigação de frequentar a classe de iniciação. Por outras palavras, constitui um dever da criança frequentar a classe de iniciação antes de completarem os seis anos, idade de ingresso no ensino primário. Ora esta obrigatoriedade da criança deverá corresponder à obrigação do Estado em criar as condições para a sua prestação.

Sendo a frequência da classe de iniciação condição prévia, na expressão da Lei, por parte dos seus destinatários ao afirmar que “as crianças que até aos cinco anos de idade não tenham beneficiado de qualquer alternativa educativa [...] devem frequentar a classe de iniciação”, deverá arrastar consigo a gratuidade a que o Estado se impõe na classe subsequente.

A redacção do artigo 51.º, ao estabelecer a classe de iniciação como uma classe alternativa e não obrigatória, desobriga o Estado de uma das suas tarefas primordiais, enunciada na alínea g) do artigo 21.º da Constituição, no sentido da criação de condições para o acesso universal e gratuito obrigatório e em desfavor, senão discordância com o preconizado no artigo 35.º da Constituição, quando afirma proteger o direito à educação integral e harmoniosa da criança.

O pressuposto do Princípio da Salvaguarda do Superior Interesse da Criança, previsto no artigo 80º da Constituição, não se materializa na norma do artigo 51.º da LBSE, ao excluir na classe de iniciação da obrigatoriedade e da universidade do ensino. Essa disposição tem como consequência fáctica ao acesso limitado e discriminatório e a indiferença na sua frequência, o que torna vazias as normas dos artigos 21.º, alínea g), 35.º e 80º da Constituição.

É desde a primeira infância⁵⁴¹ que a criança deve “ser protegida pelo Direito, de forma a ser defendida de agressões à sua condição infantil e a receber uma educação que permita distinguir o bem do mal, o justo do injusto, o decoro da indecência e, chegada a idade adulta, fazer escolhas conscientes e informadas sobre o seu futuro.”⁵⁴² O desenvolvimento da personalidade humana inicia-se à nascença e, ao mesmo tempo, o Direito reconhece a sua personalidade jurídica. Daí não fazer sentido o afastamento da

⁵⁴¹ “A infância é sobretudo um período etário do homem em que a curiosidade e abertura à aprendizagem tornam a educação, o exemplo, a relação com o adulto elementos vitais da possibilidade de a criança resultar uma pessoa adulta livre e autodeterminada”. Eduardo Vera-Cruz Pinto, *Curso Livre de Ética e Filosofia do Direito*, 1.ª edição, Princípia Editora, Cascais, Maio, 2010, “A pessoa no Homem”, p. 241.

⁵⁴² Ibidem.

gratuidade, pelo menos na classe de iniciação, onde a criança deverá adaptar-se ao regime escolar.

Pelo que ficou dito, existem aqui duas questões fulcrais:

- 1 – Nos termos da Lei, qual o posicionamento institucional da classe de iniciação: subsistema do ensino pré-escolar ou ensino geral?
- 2 – Qual o estatuto desse tipo ou modalidade de ensino ou simplesmente classe?

A Lei de Bases do Sistema de Educação não respondeu a nenhuma das questões colocadas concernentes “a classe de iniciação”.

Na prática, esta classe existe tanto nas creches, como nas escolas do ensino primário; nas creches constituem a classe finalista, enquanto nas escolas consistem no primeiro degrau. Acontece que, em boa verdade, as creches estão melhor preparadas para receber este tipo de ensino, mais por tradição do que propriamente por exigência legal. Na maioria das escolas primárias esta “classe” não existe porque, pura e simplesmente, não se prevêem os espaços necessários à sua ministração, o que contraria frontalmente o disposto no artigo 21.º, alínea g), da Constituição de 2010, e o artigo 51.º, n.º 2, da LBSE, que impõem o dever do Estado em criar as condições de acesso ao ensino primário e condicionam a sua frequência por quem não tenha frequentado a classe de iniciação.

Quer se opte pela inserção em creches ou em escolas do ensino geral, ou mesmo em escolas dos dois subsistemas, o importante é a garantia da sua frequência a título gratuito, sob pena dessa obrigatoriedade constituir “letra morta”. Vamos, assim, considerar que o disposto no artigo 51.º “é ineficaz”.

Como ficou evidenciado, apesar de a Lei afirmar a universalidade do ensino primário, o desenvolvimento das normas que dão suporte a este Princípio não permite a sua efectivação, na medida em que não possibilita, de facto, o acesso pleno à educação a todas as crianças, jovens e adultos, já para não falarmos da falta de qualidade da educação, que se consubstancia na falta de pertinência do ensino.

A escola não oferece ao aluno o que, de facto, precisa de aprender para o seu desenvolvimento e a sua inserção no mercado do trabalho.

A gratuidade de ensino, que se restringe ao ensino primário, como vimos defendendo, constitui no Ordenamento Jurídico Angolano um conceito impreciso, pouco operacional e ineficaz: o Estatuto do Subsistema do Ensino Geral, aprovado pelo Decreto

Presidencial n.º 16/11, no artigo 8.º, pretende conferir um sentido mais concreto ao estabelecido quer no artigo 21.º, alínea g), da Constituição de 2010, quer no artigos 7.º (Gratuidade), quer no artigo 8.º (Obrigatoriedade) na LBSE, ao autonomizar a obrigatoriedade no ensino primário da frequência do nível de ensino subsequente, no caso, do ensino secundário, o que na prática redundaria na situação de que a gratuidade só atingiria os cidadãos que acessem ao sistema. Não seria um bem autónomo: pode haver gratuidade sem, no entanto, se exigir a obrigatoriedade em frequentar a escola, por exemplo. Para que o objectivo da universalização no ensino seja atingido, o Princípio da Gratuidade tem de estar intrinsecamente ligado à obrigatoriedade. Ir ou não ir à escola não deve constituir uma opção do cidadão, desde que a via que pretende seguir atinja os objectivos preconizados, que é o da formação individual, que possa validamente ser reconhecida pelo Estado. Mas não pode ser esta interpretação.

O artigo 3.º do ESEG⁵⁴³ elenca a Obrigatoriedade e a Gratuidade, de entre os seus princípios informadores, retomando, *ipsis verbis*, a redacção dos artigos 7.º e 8.º da LBSE sobre a matéria. O artigo 8.º, na tentativa de operacionalizar estes Princípios, confere-lhes a categoria de “particularidades”.

O que vêm a ser exactamente “particularidades”?

Assumimos, aqui, que será o que constitui a característica intrínseca do ensino primário, aquilo que lhe é peculiar e singular. É a característica que o distingue dos restantes níveis de ensino, pelo que, se esse nível de ensino é tão “especial”, o seu regime também terá, necessariamente, de ser diferenciado e tratado como tal, de modo a atingir a sua eficácia.

Como podemos verificar, a LBSE não satisfaz a premissa de um ensino de base gratuito, situação que a LBSEE, aprovada pela Lei n.º 17/16, pretendeu corrigir sem que, de acordo com o nosso entendimento, não o fez de modo claro e definitivo, antes pelo contrário, veio instalar a confusão de situações e conceitos, em primeiro lugar por restringir o direito à gratuidade do ensino aos estabelecimentos públicos, retraindo, em certo sentido, a materialização da universalidade do ensino; e, por outro, por pretender “manter” o ensino gratuito em classes que legalmente assim não estava prescrito, como o caso da alfabetização e do I Ciclo do Ensino secundário e da classe de Iniciação. Nos termos do artigo 7.º da LBSE, só o ensino primário era gratuito.

⁵⁴³ Decreto-Presidencial n.º 16/11, de 11 de Janeiro, *Diário da República* n.º 6, 1.ª Série, de 11 de Janeiro.

A Lei confundiu a prática corrente com uma situação legal: de facto, em Angola não estava institucionalizado o pagamento pelo acesso e assistência às aulas nas instituições de ensino público, desde a classe de Iniciação até ao Ensino Superior. As instituições de ensino privado criam as suas próprias regras de cobrança, só intervindo o Estado em casos de abuso, como a cobrança de mensalidades que ultrapassem o ano lectivo. Situação que só veio a ser corrigida pela LBSEE, ao regular, no artigo 99.º, o regime de taxas e emolumentos pelos serviços prestados em Instituições públicas e público-privadas de ensino e a autorização da cobrança de propinas nessas instituições.

O artigo 74.º, n.º 2, alínea c), Lei n.º 25/12, de 22 de Agosto,⁵⁴⁴ vem tornar gratuita a classe de Iniciação às crianças com 5 (cinco) anos de idade e prioriza aquelas que não tenham acesso a outras formas pré-escolares de atendimento, em creches ou em centros comunitários⁵⁴⁵. Pelo sentido da norma, não nos parece ter acolhido esta situação.

Por outro lado, a referência à “manutenção da gratuidade no I Ciclo do Ensino Secundário” vem confirmar a nossa interpretação. O legislador, ao criar esta norma, não teve em conta a necessidade de preenchimento das lacunas existentes a nível da LBSE, nem o já estabelecido na Lei n.º 25/12, lei especial que protege o desenvolvimento integral da criança. A LBSEE deveria ter conferido a faculdade de os alunos das classes visadas terem o acesso e frequência gratuitos garantidos e não formular “um desejo”. De mais a mais, o Estado, até ao momento, não conseguiu acolher as crianças do ensino primário em idade escolar, isto é, da 1.ª à 6.ª classe. Coloca-se legitimamente a questão dos meios materiais e humanos a que o Estado recorrerá para tornar extensiva a gratuidade, ao I.º Ciclo do Ensino Secundário, que de acordo com o artigo 31.º, n.º 1, alínea a), da LBSEE, inclui as 7.ª, 8.ª e 9.ª classes, isto é mais dois terços em relação ao previsto na lei anterior. A aparente extensibilidade à classe de Iniciação e ao I Ciclo do Ensino Secundário da gratuidade, tal qual está formulada, assemelha-se mais a um projecto político, ou a uma mera intenção, e não propriamente à atribuição do direito à gratuidade do ensino nessas classes, o que, em relação à Classe de Iniciação, contraria

⁵⁴⁴ Lei n.º 25/12, de 22 de Agosto, da Assembleia Nacional, Lei sobre a Protecção e Desenvolvimento Integral da Criança, publicada no *Diário da República* n.º 162, I série, de 22 de Agosto de 2012.

⁵⁴⁵ Segundo dados do IIMS, no ano lectivo 2015/2016, só 20,2% das crianças com 3 a 5 anos estavam matriculadas numa escola ou creche e 20,3% frequentavam uma escola ou creche, in *Relatório Final do Inquérito de Indicadores Múltiplos e de Saúde, sobre o Bem Estar da Criança 2015-2016*, Instituto Nacional de Estatística (INE), Ministério da Saúde (MINSa) e The DHS Program ICF, Junho de 2017, p. 334.

frontalmente o disposto na Lei n.º 25/12. Caso a nossa interpretação encontre de erro, em termos de garantia e efectividade, afecta não só o acesso de maior número de crianças às primeiras classes, que com a exiguidade orçamental vê as suas expectativas diminuídas e agudiza a situação de “abandono” da classe de Iniciação.

A solução poderá ser encontrada através do alargamento da rede pública do ensino, nas classes em que o regime da gratuidade seja aplicado e de uma maior dotação orçamental, em que uma das fontes poderá resultar da cobrança feita aos alunos a partir do II Ciclo do Ensino Secundário e subsequentes.

8.2. Fontes de financiamento da educação

A ideia da gratuidade, na maioria dos países, tem sido objecto de grandes controvérsias, porquanto o valor dispendido pelo Estado para financiar a escola pública, de facto, constitui produto dos impostos cobrados pelo Estado aos cidadãos. E não sem razão, porquanto a ideia da gratuidade implica a ausência do pagamento por qualquer benefício ou prestação, por parte de quem obtém o bem ou serviço correspondente.

O Estado, quer devido à exiguidade de recursos para a realização das suas políticas sociais, quer por opções ideológicas que imponham um quadro de restrições à intervenção do Estado na economia, vê-se obrigado a diversificar as suas fontes de receitas, recorrendo a alianças com o sector privado, os chamados “cost-sharing”.⁵⁴⁶

Os sectores da Educação e da Saúde são os que mais se ressentem com a falta de investimento do Estado, pela crescente procura dos seus serviços.

Perante a incapacidade do Estado em prover de modo exclusivo a educação, emergem três indagações centrais formuladas por Luísa Cerdeira, na identificação das fontes de financiamento, a propósito do ensino superior, mas que preenchem as nossas preocupações:

- a) “Quem deve financiar o ensino [...]? Os estudantes e as suas famílias, os futuros empregadores e patrões, outras entidades filantrópicas, o Estado e a comunidade, as instituições financeiras?
- b) Porque se financia o ensino [...]? Pelo retorno económico do ensino [...]: com consequentes beneficiários privados e beneficiários públicos?

⁵⁴⁶ Luísa Cerdeira, *O financiamento do Ensino Superior Português, A Partilha de Custos*, Edições Almedina, Coimbra, Outubro de 2009, p. 58.

- c) Quem efectivamente o financia? Quem financia as instituições? Os fundos públicos, os fundos privados, subsídios, propinas, taxas, rendimentos de patentes ou direitos de autor, venda de serviços, doações?”⁵⁴⁷

Desta feita, consideramos oportuno fazer uma referência, mesmo que fugaz, à evolução do pensamento económico que contribuiu para a definição das políticas de financiamento do Ensino Superior, a partir do Século XVII:⁵⁴⁸

- a) Escola clássica – Séculos XVII e XIX – Para Malthus (1798-1803), a educação tinha um papel eminentemente social, “constituindo um instrumento de disciplina, de regramento e de paz social”; De acordo com Adam Smith, fiel ao seu conceito de justiça comutativa, propõe o subsídio do Estado no ensino da escrita e aritmética aos mais pobres, pela incapacidade financeira dos pais em a proverem.⁵⁴⁹ (na sua obra – 1776, *Na Inquiry into the Nature and causes of the Wealth of Nations*) a educação constitui “um bem de investimento”, acredita no poder da educação em moldar e promover o comportamento humano e aumentar as capacidades individuais e considera que as qualificações dos indivíduos são um elemento determinante do progresso económico, devendo ser introduzida na definição de “*capital fixo*”; Por outro lado, Adam Smith defende ainda uma participação directa dos abastados nas despesas do Estado, “para benefício dos mais pobres”⁵⁵⁰. Autores como John Stuart Mill (1806-1873), Karl Marx (1818-1883).
- b) Escola Marginalista – final do século XIX, princípios do século XX, que, segundo a autora, não concede especial atenção às questões da educação, com excepção de Alfred Marshal (1842-1924), que defendeu no seu livro, *Princípios da Economia*, o conceito de “capitais pessoais” e a sua visão de “capital humano”;

⁵⁴⁷ Idem pp. 62 e 63.

⁵⁴⁸ Idem pp. 78 e ss.

⁵⁴⁹ *Apud* Adam Smith was undoubtedly more solicitous toward the common people than toward the rich and powerful, *apud* Maria de Oliveira Martins, *A despesa Pública Justa, Uma Análise Jurídico-Constitucional do Tema da Justiça na Despesa Pública*, Edições Almedina, Coimbra, Abril 2016, p. 37, Rimlinger, 1983, p. 228.

⁵⁵⁰ Adam Smith, 2006, p. 337, *apud* Maria de Oliveira Martins, *A Despesa Pública, uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*, Edições Almedina, Coimbra, Abril 2016, pp. 37 a 42.

- c) Em 2006, o economista Milton Friedman teve o mérito de lançar o debate sobre o papel do mercado e da intervenção pública nas questões do financiamento da educação, na sua obra *“Capitalism and Freedom (1962)*, em defesa da diminuição do financiamento do Estado ao ensino superior e o consequente “incentivo da competição do mercado e da privatização do ensino superior”⁵⁵¹.

A ideia central do século XXI baseia-se na necessidade de o Estado recorrer à comparticipação dos privados na educação, nomeadamente dos estudantes e das suas famílias, estabelecendo políticas de financiamento, em três eixos:⁵⁵²

- a) Política de propinas;
- b) Política de empréstimos;
- c) Política de apoio social.

A efectivação do direito à educação constitui um instrumento de redução das desigualdades e das discriminações sociais, na medida em que aquela promove o desenvolvimento da capacidade cognitiva do Homem, que se expressa na acção consciente do indivíduo sobre si mesmo e sobre as coisas e o meio circundante natural e social.

Para que a educação se realize é necessário que se disponha de recursos humanos (pessoas capazes de transmitir conhecimentos), materiais (infra-estruturas e equipamentos adequados) e financeiros (meios de compra de bens e serviços).

A educação pública é financiada pelo Estado através do “Orçamento Geral do Estado” – OGE – e submetida a um plano pré-definido, integrante do “Plano Nacional de Desenvolvimento Económico-Social”, conforme dispõem os artigos 104.º, da Constituição de 2010, e 98.º, n.º 1, da LBSEE, enquanto o ensino privado é financiado pela cobrança dos serviços prestados ou outras vias, uma das quais poderá advir do próprio Estado, desde que se reconheça o “interesse público relevante ou estratégico”, de acordo com o prescrito no artigo 98.º n.º 2 da LBSEE e vise a “melhoria da eficiência na afectação de recursos públicos, o aumento da capacidade do Estado para a realizar

⁵⁵¹ Luísa Cerdeira, *O financiamento do Ensino Superior Português, A Partilha de Custos*, Edições Almedina, Coimbra, Outubro de 2009, p. 82.

⁵⁵² Idem pp. 58, apud Johnstone, 1986, 1991, 1992, 2002, 2003; Woodhall, 2002; Vossensteyn, 2002, 2005; Zideman e Albrecht, 1995) e ainda pp. 84 a 190 apud *Relatório do Banco Mundial e*, 1986, p. 1; Tertiary Education for the Knowledge Society da OCDE.

investimentos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço”, constituindo pressupostos para o estabelecimento da parceria entre o Estado e os entes privados, conforme prescreve o artigo 4.º da Lei n.º 2/11, de 14 de Janeiro.⁵⁵³

De 1997 a 2001, as despesas com o Ensino primário corresponderam a 39% das despesas totais do Orçamento Geral do Estado, para a Educação, que se revelou insuficiente para atingir a escolaridade obrigatória e atingir-se a universalidade do ensino.⁵⁵⁴

Tal situação impôs, ao Ministério da Educação de Angola, a concepção de um quadro estratégico para a recuperação e desenvolvimento do sector, denominado “Plano Nacional de Educação Para Todos”, aprovado pelo Conselho de Ministros, honrando a adopção da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, em Agosto de 2001, e da recepção da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* e, em 2003, através da Resolução n.º 33/03, de 14 de Julho, aprova o programa “Escola Para Todos”, denominado PET, e o Programa “Formação, Trabalho e Desenvolvimento”.⁵⁵⁵

Em 2007, o Conselho de Ministros aprovou a Estratégia de Relançamento da Alfabetização e a Recuperação Escolar para o período 2006–2015, pela Resolução n.º 9/07, a 15 de Dezembro de 2006, e publicada a 28 de Fevereiro do ano seguinte⁵⁵⁶, com o objectivo de “serem promovidas medidas e acções educativas visando a elevação do nível de escolarização geral dos jovens e adultos” e previu alcançar um ensino primário obrigatório, universal e gratuito, na ordem de 85%, até 2015, e a promoção da equidade e inclusão social, sendo que em 2011 a taxa de alfabetização atingiu 67%, dos 75% previstos, para esse ano⁵⁵⁷. No ano de 2007, o Estado angolano reconheceu que se registavam “atrasos significativos no domínio educativo, sendo um dos países com as mais elevadas taxas de analfabetismo literal e de subescolarização”, com efeitos nefastos

⁵⁵³ Lei n.º 2/11, de 14 de Janeiro, da Assembleia Nacional, Lei sobre as Parcerias Público-Privadas, publicada no *Diário da República* n.º 9, I Série, de 14 de Janeiro de 2011.

⁵⁵⁴ Lluís Vinyals, *O Financiamento Público dos Sectores Sociais em Angola*, 1.ª edição, Principia, Publicações Universitárias e Científicas, Cascais, Agosto de 2002, pp. 107 a 109

⁵⁵⁵ Resolução n.º 33/03, de 16 de Junho de 2003, do Conselho de Ministros, aprova o programa “Escola Para Todos, denominado PET, e o Programa “Formação, Trabalho e Desenvolvimento, publicada no *Diário da República* n.º 82, I Série de 14 de Julho de 2003.

⁵⁵⁶ Resolução n.º 9/07, de 15 de Dezembro de 2006, aprova a estratégia de Relançamento e Recuperação Escolar, publicada no *Diário da República* n.º 26 de, 28 de Fevereiro de 2007.

⁵⁵⁷ *Plano Estratégico para a Revitalização da Alfabetização 2012-2017*, Publicação do Ministério da Educação, Luanda, Abril de 2012, p. 10.

no “processo de recuperação e estabilização económica e de desenvolvimento”, apesar dos esforços feitos no domínio da alfabetização nos anos transactos.^{558 559}

De acordo com os dados do Ministério da Educação, Angola registou 2.475.294 alfabetizados, enquadrados por 9.600 alfabetizadores, que auferiram subsídios do Estado,⁵⁶⁰ para além do efectivo de docentes para o ensino primário.

Esse pagamento, a que o Estado se obriga para a concretização do direito à educação, através da escola pública e dos centros de alfabetização, chama-se Gratuitidade, que, de acordo com o artigo 11.º, da LBSEE, se exprimirá na “isenção de qualquer pagamento pela inscrição, assistência às aulas, do material escolar e apoio social, incluindo a atribuição da merenda escolar”, no ensino primário, correspondente a seis anos de escolaridade.⁵⁶¹

Em Angola, a Educação, assim como outros sectores sociais e mesmo económicos do Estado, tem sido financiada pelo Orçamento Geral do Estado, mas, contrariamente aos países com economia diversificada, as receitas aplicadas são quase exclusivamente provenientes da produção e venda do petróleo⁵⁶², não tendo ainda as receitas provenientes dos impostos e de outras fontes, tais como os recursos provenientes das agências internacionais, em apoio a programas específicos, grande impacto financeiro.

Importa aqui considerar em que medida o ensino primário deve ser, efectivamente, financiado pelo Estado e qual a comparticipação do cidadão nas tarefas da educação.

Se, por um lado, o Estado, nos termos do artigo 21.º, alínea g), da Constituição de 2010, se obriga a assegurar o acesso ao ensino gratuito, garantindo a isenção do

⁵⁵⁸ Resolução n.º 9/07, de 28 de Fevereiro, do Conselho de Ministros, que aprova a estratégia de Relançamento da Alfabetização e Recuperação do Atraso Escolar para o período 2006-2007, publicada no *Diário da República* n.º 26, I Série, de 28 de Fevereiro de 2007.

⁵⁵⁹ “Com a adesão da República de Angola à Iniciativa Salto Decisivo, universalmente designado por “Big Push”, em Março de 2013, tem permitido reforçar, consolidar e desenvolver acções” de promoção do ensino primário, obrigatório universal de qualidade, in “educação para Todos”, publicação do Ministério da Educação em Parceria com o UNICEF, Novembro de 2014.

⁵⁶⁰ *Plano Estratégico para a Revitalização da Alfabetização 2012-2017*, Publicação do Ministério da Educação, Luanda, Abril de 2012, p. 8.

⁵⁶¹ Com a aprovação recente da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, pela lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, existe a intenção, por parte do Estado, em estender a gratuidade ao I Ciclo do Ensino Secundário e incluir, também, a classe de Iniciação, consignado no artigo 11.º, passando de 6 para 10 classes: da Iniciação até a 9ª classe.

⁵⁶² Não foram considerados neste estudo os índices de 2015, em que se verificou que no 2.º Trimestre de 2014 “a receita não petrolífera, acrescida das receitas de capital terem sido superiores à petrolífera, o que diminui o impacto negativo da produção de petróleo nas contas públicas”, in Resolução n.º 4/15, de 8 de Janeiro, da Assembleia Nacional, ao exercer a sua competência de fiscalização orçamental e financeira ao tomar conhecimento do *Relatório de Execução Financeira Trimestral do OGE*, do exercício económico respectivo, nos termos do n.º 3, do artigo 63.º, da Lei n.º 15/10, de 4 de Julho.

pagamento pelo acesso e assistência às aulas e ainda do material escolar, para além de outros apoios sociais não especificados, no ensino primário, o Estado reclama dos cidadãos a sua comparticipação, como se pode verificar do disposto no artigo 79.º, n.º 1, da Constituição de 2010.

Outrossim, o Estado obriga-se a proteger os cidadãos considerados “vulneráveis e carenciados” através da adopção de “critérios de distribuição de riqueza”, com vista à remoção de obstáculos de natureza económica e cultural que impeçam a real igualdade de oportunidades do cidadão para que, de uma forma justa e equilibrada, possam fruir dos benefícios resultantes do esforço colectivo – artigo 90º, alíneas a), d) e e), da Constituição de 2010.

O Estado coloca, assim, à disposição dos cidadãos carenciados os seus recursos que, afinal, constituem bens que integram o património público – “bens do domínio público”.

Nesse sentido, aqueles que tenham a possibilidade de, por si só, proverem as suas necessidades, estariam afastados do benefício da gratuitidade. O direito à gratuitidade no acesso ao ensino só poderia ser reclamado por quem conferisse prova de não o poder suportar.

Esta posição redundaria em discriminação, na medida em que o acesso gratuito não seria generalizado, não seria igual para todos, estaríamos em face de uma discriminação em razão das posses económicas de cada criança. O mesmo se dirá da qualidade do ensino ministrado em escolas “daqueles que pagam” e “daqueles que não pagam”, ferindo grosseiramente o Princípio da Igualdade, previsto no artigo 23.º, dessa magna Lei.

A norma do artigo 90º deverá ser entendida no sentido da protecção devida às pessoas que, pela sua condição económica, de outro modo não teriam acesso à escola da sua preferência ou das suas necessidades, em pleno exercício do seu direito à liberdade de escolha do tipo de escola, que corresponda às suas exigências de aprendizagem. Esta interpretação tem como consequência directa o financiamento da escola privada.

Como sobressai das normas antes enunciadas, a escola pública, porque subsidiada pelo Estado, tem como fonte de financiamento o Estado, através do Orçamento Geral do Estado subordinado a um plano financeiro, artigos 104.º e 99.º, que garante a aplicação dos recursos financeiros necessários para cada sector do desenvolvimento económico e social, e as organizações e organismos internacionais,

subordinada a projectos concretos, e ainda por via de acordos de financiamento bilaterais entre Estados.

A gratuidade da escolaridade obrigatória está intrinsecamente ligada aos apoios sociais complementares ao aluno descritos, no artigo 7.º, da LBSE, que abrange a inscrição e assistência às aulas, isto é, os alunos estão isentos do pagamento, pela prestação desses serviços e ainda poderá exigir do Estado o material escolar, nesses níveis de ensino.

A LBSE alargou a gratuidade de ensino de quatro para seis anos, correspondendo ao alargamento do ensino primário, contudo, não cuidou do alargamento dos apoios sociais. Não constitui obrigação do Estado a atribuição aos alunos da merenda escolar, com a distribuição diária, por exemplo de uma alimentação frugal, mesmo que subsidiada. O Estado abstém-se de prover o transporte escolar aos alunos e nem mesmo cuidou da sua saúde preventiva, nomeadamente a garantia, nas escolas, de campanhas de vacinação e outras medidas preventivas de saúde e de educação para a saúde e meio ambiente, de modo a garantir a efectivação da escolaridade obrigatória.

Embora o diploma que disciplina o ensino privado – Decreto n.º 207/11, no artigo 69.º, preconize um paralelismo entre as escolas públicas e privadas, na verdade, sob o ponto de vista económico e financeiro esta igualdade não se verifica, ficando-se pelo paradigma do regime administrativo, pedagógico e metodológico, preconizado pelo poder público.

A escola privada, como integrante do sector privado, pelo contrário, subsiste por meios próprios e, por conseguinte, não se regimenta pelo sistema de gestão dos bens do domínio público, artigo 96.º, da Constituição de 2010.

Caso, porém, pretenda ter acesso aos dinheiros e apoios públicos deverá fazê-lo, meramente, a título subsidiário e desde que o Estado reconheça que o estabelecimento de ensino seja de “interesse público, relevante e estratégico”.

A actividade educativa só poderá ser de interesse público se ela não for dirigida a uma elite, a um pequeno grupo de pessoas, que tenha por base uma determinada característica social, económica, étnica, religiosa, filosófica, cromossomática, condenável como discriminatória nos termos do artigo 23.º da Constituição de 2010 e das normas internacionais sobre a igualdade de direitos entre os homens.

Não sendo assim, revela-se aceitável à escola que se distinga pelo critério do mérito individual de cada um, pobre ou rico, homem ou mulher⁵⁶³ desta ou daquela religião ou deste ou daquele grupo étnico. Esta escola, embora diferenciada, não colidiria com o princípio da igualdade mas, pelo contrário, corresponderia a uma das vias de materialização do princípio do respeito pela liberdade dos pais, encarregados de educação e tutores de escolher para os seus filhos, educandos ou tutelados o estabelecimento de ensino que, não sendo dos poderes públicos, assegurariam o seu direito ao ensino obrigatório gratuito. Estas instituições de ensino, pelas suas características de actividades viradas para o bem geral, serão necessariamente consideradas de interesse público. E porque não relevante e estratégico? A educação é, por *motu proprio*, um assunto estratégico, pois dela depende a construção e o desenvolvimento de qualquer sociedade humana.

Tomando como ponto assente que os estabelecimentos de ensino votados à educação, *de e para* todos, devem ser considerados como sendo “de interesse público”, as atribuições pelo Estado de dotações financeiras para o ensino privado deveriam cobrir as necessidades de formação do ensino primário. Desta feita, o Estado deverá garantir a gratuitidade do ensino primário mesmo nas instituições de ensino privado, sempre que, em determinado espaço territorial, não pudesse garantir essa prestação.

A razão de ser dessa limitação assenta no facto do respeito pelo direito que é devido às instituições privadas, cujo fim último consiste no lucro constitucionalmente protegido. Ora, ninguém constitui uma empresa económica com fins beneficentes, para isso existem as fundações e outras instituições similares.

Aqui nasce outra questão. É eticamente aceitável que uma actividade de fins marcadamente de carácter público, social, de defesa de um direito humano fundamental, se transforme numa actividade económica? Não deveriam as escolas privadas atender a uma demanda social?

⁵⁶³ Embora o artigo 2.º, alínea a), da Convenção Relativa à não Discriminação no Ensino, não considere discriminatório o estabelecimento de ensino separado dos dois sexos, é nosso entendimento que constitui, na verdade, uma situação de discriminação, por constituir uma das formas de perpetuar as discriminações clássicas sobre a mulher. O facto do equipamento ou os programas de estudo serem equivalentes, não constitui a chave para que o ensino a ministrar seja ideologicamente igual, no modo de se transmitir esse mesmo conhecimento e no ambiente educativo circundante é que está o cerne dessa questão. Os Estados comprometeram-se, através de inúmeros instrumentos internacionais, a combater todas as formas de discriminação, sendo a discriminação da mulher especialmente referida. A manutenção de escolas, dirigidas exclusivamente para as mulheres, redundaria num tratamento não equitativo e cujos direitos da mulher seriam seriamente afectados pela eventual incapacidade do Estado em fazer respeitar o cumprimento dos direitos da mulher.

Em princípio, se a educação constitui uma actividade que o Estado deveria prover gratuitamente aos cidadãos, a questão da escola privada, que obtém mais-valia por prestação de serviços educativos, não deveria sequer ter lugar nas nossas mentes. A escola ao constituir um direito do cidadão e um dever do Estado, que, como prestador desse serviço, deveria mantê-la económica e financeiramente. É esta a ideia que tem a sua génese na Europa, aquando da Revolução Francesa de 1789, de matriz liberal.

Para que o Estado cumpra com a sua obrigação de prestar o ensino deverá criar as condições materiais para tal. Deverá dotar-se de instrumentos eficientes e eficazes, isto é, meios humanos e materiais, tais como a criação de estabelecimentos de ensino, que sejam física e economicamente acessíveis a todos, funcionários treinados que correspondam às expectativas, interesses e necessidades dos destinatários⁵⁶⁴, do mesmo modo que deverá cuidar da sua manutenção. Por vias do Princípio da Gratuitidade, não é devido obrigar os pais e encarregados de educação à prestação de quantias monetárias para os cuidados correntes de limpeza e manutenção dos estabelecimentos de ensino. Para isso, o poder público deverá obter os meios financeiros necessários ao cumprimento desta prestação, que, no caso, incumbe aos órgãos locais do poder do Estado, nomeadamente às administrações locais, por força do estabelecido no artigo 9.º, do Decreto Legislativo presidencial n.º 6/10, de 9 de Agosto de 2010⁵⁶⁵.

O Estado obtém as suas receitas de diversas fontes, entre as quais a colecta de impostos. O pagamento de impostos significa que os cidadãos de uma forma mais ou menos regular contribuem para o financiamento das escolas públicas, de modo que, de acordo com Vicente Martins, “a noção de gratuitidade não existe a rigor”⁵⁶⁶, na medida em que a sua criação e manutenção são pagas pelos cidadãos através das suas contribuições fiscais ou, ainda, através da exploração das suas riquezas naturais, que constituem propriedade de toda a colectividade, representada pelo Estado.

Respondendo à questão que nos motivou em defesa da propriedade privada, garantida constitucionalmente, a bem da verdade estamos perante a situação em que o direito à propriedade deverá ceder em face de uma necessidade pública, que se

⁵⁶⁴ “A efectividade dos direitos sociais demanda a existência de um aparato Estatal de prestação, incluindo estrutura física, logística e pessoal, a gerar gastos que devem ser cobertos” – Diogo Freitas Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª reimp., Almedina, Coimbra, 2004, p. 111.

⁵⁶⁵ Decreto legislativo n.º 6/10, de 9 de Agosto, estabelece o regime de delimitação e coordenação de actuação da Administração Central e da Administração Local do Estado, publicado no *Diário da República* n.º 155, 1.ª Série, de 17 de Agosto de 2010.

⁵⁶⁶ Análise do Princípio da Gratuitidade do Ensino à luz do inciso IV, artigo 206.º, da Constituição Federal de 1988, www.direito.com.br “A gratuidade do ensino público.”

consubstancia no alargamento da rede escolar e no interesse da colectividade, que será o do exercício do direito à educação, que o poder público não terá, de imediato, a possibilidade objectiva de o prover. Nesse caso, competirá ao Estado, investido no seu poder de regulamentar a actividade dos cidadãos, criar os mecanismos adequados para a sua efectivação.

A liberdade dos pais e encarregados de educação escolherem as instituições educativas para os seus filhos e educandos, distintas das estabelecidas pelas autoridades públicas, implica que esse poder público estimule as entidades privadas a criar estabelecimentos de ensino acessíveis às crianças. A acessibilidade tem um custo que, ao ser coberto pelo Estado, terá como contrapartida da entidade privada a conformidade da escola com os padrões mínimos educacionais estabelecidos pelo Estado, enquadrando-se no âmbito das Parcerias Público-Privadas.

A igualdade de oportunidades no acesso à escola de livre escolha impõe que o Estado apoie, financeiramente, o ensino obrigatório a todos os cidadãos sem discriminar o tipo de escola (pública ou privada). Trata-se, aqui, de financiar o aluno, salvaguardando o seu direito de aprender.

Na legislação angolana, nomeadamente na LBSE, artigo 7.º, estende-se a gratuidade de ensino ao ensino privado ao generalizá-la a todo o ensino primário sem distinção, e, no Decreto Presidencial n.º 207/11, que aprova o Estatuto das Instituições de Ensino Privado, até ao Ensino Secundário, nos artigos 4.º e 5.º, consagra já soluções de financiamento da educação no sector educativo privado, com o objectivo de garantir o ensino de qualidade e a igualdade e oportunidade de acesso a todas as crianças.

O financiamento ao sector privado estabelece-se por contrato, os denominados por “contratos de parceria”, através de dois tipos de apoio:

- a) Fornecimento e pagamento do corpo docente;
- b) Fornecimento do material escolar.

Os apoios do Estado ao sector privado são “prioritariamente” dirigidos às instituições que ministrem o ensino primário, em zonas de insuficiência ou de falta de instituições públicas, extensíveis a outros ciclos de formação, desde que se reconheça importância do estabelecimento na região, e sempre em respeito às normas de Parceria Público-Privada, descritas na Lei n.º 2/11, de 14 de Janeiro. Estas escolas estarão submetidas ao regime das instituições escolares públicas.

A prestação de um serviço público por privados tornou-se possível com a revisão Constitucional de 1992, a Lei n.º 23/92, ao democratizar e liberalizar o Estado Angolano, abrindo caminho para quebrar o monopólio do Estado sobre o ensino, constituído pela Lei Constitucional de 1975, corporizada na Lei n.º 4/75, que nacionalizou o ensino.

A abertura do mercado aos serviços públicos da educação reflectiu-se, fundamentalmente, no alargamento da rede escolar, procurando-se a coexistência dos dois sectores de ensino. O Estado Angolano, de facto, não abriu mão da sua tarefa de prestar o ensino, simplesmente entendeu a abertura do sector privado como um supletivo ao seu dever prestativo. Desse modo, o Estado, para além de provedor dos serviços de educação, incrementou a sua tarefa de orientador e fiscalizador. É nesse âmbito que o Decreto Presidencial n.º 207/11 subordina as instituições escolares à inspecção escolar e financeira, nas mesmas condições que as instituições públicas.

O ensino privado presta um serviço público, serviço este que constitui o objecto de direitos sociais do cidadão, embora em regime de subsidiariedade, impondo ao Estado a obrigação de financiamento.

9. OS PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIDADE E DA GRATUITIDADE NO ENSINO EM CONTRAPOSIÇÃO COM O PRINCÍPIO/DIREITO CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA PRIVADA

9.1. Direito de acesso gratuito às instituições privadas

O acesso à escola constitui um direito. Não um direito qualquer, mas um direito fundamental da pessoa humana. Um direito que se tornou, no entendimento geral dos dias de hoje, num direito básico, como o direito à vida.

Sem a instrução mínima, em que as altas tecnologias tomaram o quotidiano da nossa existência, o ser humano moderno tem cada vez menos hipóteses de sobreviver.

A escola faz parte do seu aprendizado para a sua autonomia e, ao mesmo tempo, para sua inserção social.

A gratuitidade consiste na garantia de que o homem terá a possibilidade, sem depender de constrangimentos, mormente financeiros, de aceder a este bem que é a instrução.

Daí o acolhimento nos ordenamentos jurídicos da Universalidade e da Gratuitidade de ensino.

Universalidade e gratuitidade, princípios ou direitos?

A aplicabilidade do direito à educação tem tudo a ver com a sua eficácia, em que são citados a legislação ordinária e o Princípio da Reserva do Possível⁵⁶⁷.

Se entendermos que o direito à educação confere ao sujeito o poder de exigir do Estado a sua satisfação (por isso mesmo tido por direito subjectivo a que o próprio Estado deve respeitar), por esse motivo, qualificado de absoluto, exercido *erga omnes*, cabe ao Estado encontrar os mecanismos propícios para a sua concretização, para o seu gozo, por parte do sujeito activo.

Entende-se que a ordem jurídica, ao estabelecer o direito à educação como um direito subjectivo, será ao mesmo tempo o sujeito passivo dessa relação, pois terá de se conformar com o livre exercício desse direito, e sujeito activo a quem compete prestar tal obrigação.

⁵⁶⁷ Embora o Estado seja obrigado ao cumprimento de prestações positivas, “pode escusar-se por impossibilidades factílicas que deve demonstrar claramente” – Diogo Freitas Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3.^a reimp., Almedina, Coimbra, 2004, p. 118.

O poder público protegeu-se dessa obrigação absoluta, ao prescrever em legislação avulsa a obrigatoriedade do acesso e frequência do ensino primário “àqueles que frequentem o ensino geral” – Artigo 8.º da LBSE, retomado pelo artigo 3.º, alínea a), do Estatuto do Subsistema do Ensino Geral⁵⁶⁸, e reiterado no artigo 11.º da LBSEE. Não está aqui, claramente, expressa a obrigatoriedade de todos os cidadãos frequentarem o ensino primário e, como consequência, a gratuitidade do ensino não se torna extensível a todos, malgrado os artigos 9.º e 12.º prescreverem a universalidade e a obrigatoriedade do ensino como Princípios prosseguidos pela Lei, em linha com o Princípio da Igualdade, previsto no artigo 23.º da Constituição, que garante a não discriminação, sob qualquer forma.

A universalidade do ensino reclama que todas as crianças em idade escolar devam ter acesso aos apoios educativos, em que salientamos, como exemplo, o livro escolar, mas afastou os adultos no regime da alfabetização, previsto na LBSE. A gratuitidade, centrando-se exclusivamente nas instituições formais de ensino, esbarra com o Princípio da Universalidade constitucional, que propala que “Todos gozam dos direitos” e subordinam-se aos “mesmos deveres” e gozam das mesmas garantias – artigo 22.º da Constituição. A acrescentar, o Princípio de Igualdade preconizado pelo artigo 23.º torna-se vazio perante tal situação.

Continuamos a sustentar que a Lei Angolana não considera a educação como um direito conferido ao cidadão, pois:

1 – No universo das normas que regem as relações intersubjectivas e sociais votadas à educação, não se adivinham mecanismos concretos que imputem certeza e segurança para a sua realização, sendo prova disso as normas que atrás se enunciaram, normas que são fundamentais para a efectivação do direito à educação;

2 – Por outro lado, a tutela prescrita no artigo 29.º da Constituição, que confere ao cidadão o poder de exigir do Estado, mormente dos Tribunais, a satisfação dos seus interesses, sempre que estes sejam violados, acaba por ser inexecutável, na medida em que não existe obrigatoriedade do Estado em prestar a obrigação da satisfação do direito à educação. Uma acção contra o Estado no sentido de colocar todas as crianças na escola não prosseguiria, porquanto não existe nenhuma regra jurídica que a suporte, e o facto

⁵⁶⁸ Estatuto do Subsistema do Ensino Geral, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 16/11, de 31 de Dezembro de 2010, publicado no *Diário da República*, n.º 6, 1.ª Série, de 11 de Janeiro de 2011.

de um determinado grupo de crianças, embora em idade escolar, não ter acesso, não constitui, aos olhos da Lei, nenhuma infracção ou violação.

Os Princípios Jurídicos, como já tivemos a oportunidade de referir supra, constituem orientações que enformam o conteúdo de um determinado tipo de normas a que o legislador deva tomar em consideração no momento da sua formação, ou pelo intérprete, no caso da sua aplicação: constituem “bússulas para os juristas”, no dizer de Fabreguettes⁵⁶⁹.

A enunciação de Princípios não é alheia à estrutura das normas constitucionais. Eles, os Princípios de Direito, constituem a espinha dorsal da Constituição, o modo de vinculação do Estado ao Direito no sentido em que asseguram “uma função ideológica dentro do Estado Democrático”⁵⁷⁰.

A LBSE foi promulgada no ano de 2001, altura em que se assistia à mudança de um regime de “orientação socialista” para uma “economia de mercado”, tendo o sistema de educação e ensino sido compulsado a readaptar-se aos novos tempos. Daí que a construção teórica das normas tivesse ainda um forte cunho da ideologia marxista-leninista, que entendia os direitos sociais como direito colectivista, contrariamente às filosofias liberalistas europeias, que defendiam a dignidade da pessoa humana no sentido personalista, própria de uma sociedade democrática⁵⁷¹, que parece justificar a incoerência na formulação da Lei.

A lei que ora vigora, LBSEE, pretendeu reafirmar os objectivos e os princípios definidos anteriormente e ajustou-os ao “novo quadro constitucional e os novos desafios de desenvolvimento [...] traduzidos em Diferentes Planos e Programas Estratégicos de Desenvolvimento...”⁵⁷².

O poder do Estado baseia-se na *Constituição*, instrumento através do qual estabelece valores e princípios nos quais se erige o quadro jurídico e social da vida em comunidade, garantindo a justiça material do poder político e a defesa da pessoa

⁵⁶⁹ Fabreguettes, citado por Pedro Barbas Homem in *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo], p. 67.

⁵⁷⁰ Idem, p. 110.

⁵⁷¹ “(...) tanto os individualistas como os colectivistas convergem em afirmar que os direitos sociais entram em contradição insanável com as liberdades individuais: a divergência simétrica entre eles está em que, perante esta alegada contradição, os primeiros recusam os direitos sociais para salvar a sua compreensão das liberdades individuais; e os segundos recusam (ou minorizam) as liberdades individuais para afirmar o colectivismo dos direitos sociais.” Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 100.

⁵⁷² Preâmbulo da Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, LBSEE.

humana, contra a maioria, isto é, os valores e os princípios enunciados na Constituição devem estar centrados na pessoa humana e ao seu serviço, conferindo aplicabilidade ao Princípio da Primazia da Dignidade da Pessoa Humana, enunciado no artigo 1.º ao declarar que “Angola é uma República [...] baseada na dignidade da pessoa humana” e, ainda, no artigo 2.º, n.º 2 da Constituição de 2010, ao referir que “A República de Angola promove e defende os direitos e liberdades fundamentais do Homem, quer como indivíduo”, o que significará que Angola consagra a defesa dos direitos do Homem enquanto indivíduo, pessoa, ser singular.

A este direito individual, reconhecido constitucionalmente, sobrepõe-se “a vontade do Povo Angolano” – artigo 1.º – Povo esse que detém a soberania – artigo 2.º, n.º 1, ambos da Constituição de 2010. “É a partir da primazia das liberdades individuais que se torna necessário interpretar, programar e avaliar toda a vida e acção estaduais na garantia dos direitos fundamentais.”⁵⁷³

É no âmbito da liberdade de aprender e ensinar que se coloca a questão de saber em que medida é que o acesso ao ensino primário, em estabelecimentos do ensino privado, é limitado às crianças com poucos recursos económicos.

A igualdade de todos os cidadãos perante a Lei, prescrita no artigo 23.º da Constituição, impõe que todas as crianças tenham igual acesso e frequência ao ensino primário gratuito, nas mesmas condições, quer se trate do ensino público, quer do ensino privado.

Ao Estado cabe “promover políticas”, e não tanto exercer o ensino por ele próprio, conforme dispõe o artigo 21.º, alínea g). Na sua tarefa de promoção das políticas que assegurem o acesso ao ensino universal e gratuito, competirá ao Estado criar os mecanismos para que todas as crianças possam usufruir desse direito, que é o de aprender.

Todas as acções do Estado subordinam-se aos “Planos de Desenvolvimento”, artigo 91.º da Constituição de 2010, normalmente com uma periodicidade de cinco anos (Médio Prazo), em que se insere a educação e ensino, mormente a promoção do acesso e frequência dos cidadãos à escola.

No âmbito do “Plano de Desenvolvimento”, o Ministério da Educação, enquanto departamento Ministerial, tem por missão, para além de outras, a iniciativa na

⁵⁷³ Mário Fernando dos Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, p. 100.

formulação, condução, execução e controle da política do executivo relativa à educação e ensino, no que se refere às classes de iniciação, os ensinos primário e secundário, artigo 1.º, através dos seus órgãos e serviços, incluindo os estabelecimentos de ensino, artigo 2.º, alínea a), ambos do Estatuto Orgânico do Ministério da Educação⁵⁷⁴.

O artigo 1.º desse diploma confere ao Ministério da Educação, enquanto representante do poder público, a faculdade de ordenar e disciplinar os operadores da educação. Aqui, o Ministério investe-se do poder de exigir dos cidadãos um determinado comportamento positivo e ao próprio Estado um dever de obrigação negativa, por força do artigo 14.º da Constituição que estabelece o respeito e a protecção da propriedade privada. É esta prestação negativa do Estado que, de algum modo, poderá condicionar a actuação do Estado, no seio da escola privada, prestadora de um bem, a educação, de que dela espera o lucro.

Num segundo momento, no artigo 2.º, o Estado obriga-se a exercer o ensino através das suas estruturas: o Estado impõe-se não já a conformar o ambiente normativo legal em que se irá mover a iniciativa privada, mas definirá não só as políticas, princípios, objectivos e metas, mas o modo de exercício, mecanismos e meios de que deverá recorrer no exercício da actividade educativa, exprimindo-se, desse modo, na prestação positiva do Estado, dando corpo e substância ao Princípio da Universalização do Ensino, através da expansão da rede escolar (aumento da capacidade de admissão de alunos, pelo consequente aumento dos investimentos em infra-estruturas e formação de professores)⁵⁷⁵. A acção positiva do poder público manifesta-se em duas vertentes: na tarefa da “definição das normais gerais de educação, no que se refere aos seus aspectos pedagógicos, andragógicos, técnicos, de apoio e fiscalização do seu cumprimento e aplicação”, artigo 13º e 100.º da LBSEE, e, ainda, através da criação de uma rede pública de estabelecimentos de ensino, hierarquicamente organizada e integrada no aparelho do Estado, cujos operadores são funcionários do Estado, integrados nos órgãos centrais e locais do Estado e nas autarquias locais, em obediência ao artigo 96.º da LBSEE.

A gratuidade, à luz do artigo 11.º da LBSEE, não é aplicada às crianças que frequentem o ensino privado, restringindo o dever do Estado em garantir a escolaridade gratuita às crianças do ensino primário que frequentem o ensino público. Mas nem

⁵⁷⁴ Decreto Presidencial n.º 290/10, de 1 de Dezembro de 2010, publicado no *Diário da República* n.º 227, 1.ª Série, de 1 de Dezembro de 2010.

⁵⁷⁵ Fonte: Ministério da Educação.

sempre o regime foi discriminatório. A LBSE manteve o espírito da Lei n.º 4/75, em prover o ensino primário a todas as crianças, sem discriminação.

O artigo 69.º da LBSE, por si só, deveria justificar a extensibilidade da gratuidade do ensino às escolas privadas, ao declarar o apoio aos estabelecimentos de ensino privado, “desde que sejam do interesse público relevante e estratégico”. Afigura tratar-se aqui de uma situação em que nem se pode pôr em causa a relevância estratégica da educação de base no crescimento pessoal e no desenvolvimento socioeconómico do País, cuja taxa de analfabetismo ronda os 65%⁵⁷⁶. O alargamento da gratuidade do ensino primário às instituições de ensino privado constitui uma das formas de tornar efectivo o Princípio da Igualdade, constitucionalmente propalado no artigo 23.º, da Constituição de 2010.

Um dos argumentos justificativos da falta de universalidade do ensino prende-se com problemas orçamentais. No nosso caso, tomamos como exemplo o ano de 2009 que, de acordo com os dados oficiais, afectaram negativamente na realização das acções programadas, com especial incidência na implementação do aumento da rede escolar e na avaliação e monitorização do processo de ensino aprendizagem.⁵⁷⁷

Está-se a afirmar que um dos factores impeditivos da efectivação do Princípio da Universalização do Ensino se deve a problemas orçamentais e, por esse motivo, o Estado deixou de cumprir com a sua obrigação de prestar o ensino. Daí, em nosso entender, a retracção do direito à gratuidade às crianças do ensino privado e, quiçá, dos adultos analfabetos, expressa na LBSEE.

Na doutrina internacional muito se fala da efectividade dos direitos sociais, que demandam do poder público determinado tipo de prestações, não só no capítulo da educação, como dos demais sectores chamados sociais, como a saúde, o ambiente, o saneamento, a assistência à infância e aos idosos.

De entre os factores impeditivos da efectividade dos direitos sociais, destacamos a “reserva do possível”, consignada no artigo 28.º, n. 2, que se prende, de entre outros critérios, com a disponibilidade de recursos orçamentais do Estado, para prestar determinada obrigação, a par da falta de “eficácia plena” das normas de direitos sociais,

⁵⁷⁶ IBEP 2008-2009 para a população com mais de 15 anos de idade.

⁵⁷⁷ “O exercício de 2009 foi marcado pela difícil conjuntura económica e financeira que o país atravessou, que se traduziu na definição das medidas governamentais restritivas, em termos orçamentais. A redução das dotações orçamentais e a manutenção do congelamento da admissão do pessoal que se faz sentir até aqui, são medidas que tiveram o impacto no funcionamento das instituições do Ministério da Educação”. Ibidem.

embora a Constituição de 2010 conceda a aplicação imediata das normas constitucionais – artigo 28.º, n.º 1.

A “Reserva do Possível” está intrinsecamente ligada à questão do “custo do direito”⁵⁷⁸, na implementação dos direitos consignados constitucionalmente em razão da disponibilidade financeira.

Nesta esteira, para a concretização dos direitos sociais, mormente do direito à educação, o Estado pode sempre escusar-se da sua prestação, invocando “legitimamente” a exiguidade de recursos, com o apoio pleno da norma constitucional prevista no artigo 28.º, n.º 2.

O surgimento da figura da “Reserva do Possível” (*Der Vorbehalt des Möglichen*) tem sido assinalado desde o século VI, por ocasião do II Concílio de Tours, ocorrido na cidade Francesa do mesmo nome, no ano de 575. Séculos depois, constituiu objecto de discussões no seio das Nações Unidas no ano de 1973. Porém, o que lhe conferiu visibilidade internacional foi o facto de a 18 de Julho de 1972, através da via do controlo concreto da constitucionalidade, no BVerfGE 33, 303 (*Numerus Clausus*), oriundo do Tribunal Constitucional Federal Alemão, na resolução de duas questões apresentadas pelos Tribunais Administrativos de Hamburg e da Baviera, cujos objectos eram a admissão para a medicina humana nas universidades de Hamburg e Baviera, nos anos de 1969 e 1970⁵⁷⁹, caracterizada por:⁵⁸⁰

- a) Matéria exclusiva de defesa do Estado;
- b) O ónus da prova competir ao Estado;
- c) Alegação excepcional;
- d) Dimensão Tríplice.

No primeiro caso, a “reserva do possível” constitui matéria exclusiva de defesa do Estado, por competir ao poder público a efectivação dos direitos sociais e a ele incumbir contrariar este desígnio, e não aos particulares, afastando assim destes últimos a legitimidade de lançar mãos a este recurso.

⁵⁷⁸ Cf. Stephen Holmes e Cass Sustein (1999); Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo (2008, p. 31), Gustavo Amaral (2001 pp. 71-80), Luis Fernando Sgarbossa (2010, pp. 198-215) e Fabiana Okchstein Kelbert (2011, pp. 65-69).

⁵⁷⁹ Rafael José Nadim Lazari, *Reserva do Possível e Mínimo Existencial, A Pretensão da Eficácia da Norma Constitucional em Face da Realidade*, Juruá, Curitiba, 2012, p. 69.

⁵⁸⁰ Idem, pp. 58-68.

Ao Estado cabe o ónus de provar a exiguidade dos recursos financeiros, em caso de demanda, pois não seria razoável exigir que o cidadão lesado apresentasse, em juízo, todos os dados e informações necessárias que sustentassem o seu pedido, nomeadamente a prova da existência de recursos orçamentais por parte do Estado.⁵⁸¹

O privilégio do recurso ao argumento da reserva do possível só, excepcionalmente, teria de ser invocado, sob pena de vulgarização. De acordo com Calabresi e Bobbit, a excepção seria aplicada em face de “escolhas trágicas”⁵⁸², também denominadas por “trade-off”⁵⁸³, isto é, quando estivessem em evidência vários direitos sociais ou vários direitos individuais⁵⁸⁴.

A nossa Constituição submete-se à implementação de políticas sociais, esvaziando o texto constitucional da sua substância para o tornar num “documento compromissário em potencial liquefação à medida que estas políticas forem sendo levadas a efeito.”⁵⁸⁵

Como ensina Hesse, “a Constituição não configura [...], apenas a expressão de um ser, mas também de um dever ser [...]. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social.”⁵⁸⁶

Assumindo os direitos sociais consagrados na Constituição, não tanto como um ser, mas como um dever ser, é *mister* considerar que só com a adopção e aplicação das medidas sociais adequadas à realidade social e económica real esses direitos serão efectivos.

Não se tem notícia de que o Estado Angolano tenha sido demandado no caso da falta de prestação de algum direito social, faculdade conferida pelo artigo 29.º, n.º 1 da Constituição, que peca pela falta de mecanismos dos procedimentos adequados.

⁵⁸¹ Daniel Sarmiento, *Direitos fundamentais e relações privadas*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010, pp. 411-412.

⁵⁸² Guido Calabresi e Philip Bobbitt, *Tragic Choices*, W. W. Worton, New York, 1978.

⁵⁸³ Gustavo Amaral e Danielle Melo, in Ingo Sarlet e Luciano Benett (org), *Direitos Fundamentais, Orçamento e Reserva do Possível*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2008, p.101.

⁵⁸⁴ “Melhorar a merenda escolar ou ampliar o número de leitos na rede pública? Estender o saneamento básico para comunidades carentes ou adquirir medicamentos de última geração para o tratamento de alguma doença rara? Aumentar o valor do salário mínimo ou expandir o programa de habitação popular? Infelizmente no mundo real nem sempre é possível ter tudo ao mesmo tempo”. Daniel Sarmiento, *Direitos fundamentais e relações privadas*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010, p. 392.

⁵⁸⁵ Rafael José Nadim Lazari, *Reserva do Possível e Mínimo Existencial, A Pretensão da Eficácia da Norma Constitucional em Face da Realidade*, Juruá, Curitiba, 2012, pág. 57: A ideia da “liquefação” foi usada por este autor para ilustrar a falta de previsão dos direitos sociais na Lei Fundamental da Alemanha, pelos progressos alcançados nesse capítulo. Aqui usámo-lo para ilustrar o perigo de desaparecimento, por falta de operacionalidade dos direitos sociais.

⁵⁸⁶ Konrad Hesse, *A Força Normativa da Constituição* (trad. Gilmar Ferreira Mendes), Editora Sérgio Antônio Fabris, Porto Alegre, 1991, pp. 14-15.

Em termos gerais, o Estado Angolano pode sempre invocar o não cumprimento dessas obrigações, socorrendo-se do argumento constitucional, segundo o qual a concretização efectiva dos direitos é feita de forma “progressiva” desde que tenha “recursos disponíveis” – artigo 28.º, n.º 2, da Constituição de 2010, que literalmente abraça a teoria da reserva do possível.

Nem nesta magna lei, nem noutra avulsa, se fixa o seu conteúdo nem se estabelecem os limites da sua aplicação, o “quando”, o “quanto” e o “como”. Assim, o Estado Angolano, não tendo restrições para lançar mãos da “exiguidade orçamental”, pode sempre escusar-se das suas obrigações de prover os cidadãos dos seus direitos sociais, o que deixará a decisão ao livre arbítrio das forças políticas. Todavia, há sempre a possibilidade da aplicação das normas internacionais para dirimir conflitos, por força da sua integração no Ordenamento Jurídico Angolano, como manda o artigo 26.º, números 2 e 3, da CRA.

A este propósito, chamamos à colação as disposições do artigo 3.º, do ESEG, ao designar os Princípios da Gratuitidade e da Obrigatoriedade como sendo únicos no ensino primário. Esta posição reforça a extensibilidade da gratuidade no ensino privado que, dada a sua também peculiaridade de visar o lucro, deverá ser integralmente assumida pelo Estado, nos termos a definir, fora dos parâmetros definidos pela Lei n.º 2/11⁵⁸⁷, que poderá ser observada para os níveis subsequentes.

9.2. Gestão dos estabelecimentos de ensino (*Aplicação dos princípios de gestão pública?*)

Os estabelecimentos de ensino constituem a base do sistema de ensino. Neste local privilegiado estabelecem-se relações entre as diferentes entidades que nela dividem o espaço, devendo coexistir de forma equilibrada e harmónica, daí a necessidade de se definirem regras de convivência entre as pessoas e de articulação das estruturas em que deve assentar a organização interna, com os diversos níveis que compõem a pirâmide do sistema educacional, quer na horizontal (relação entre pares: corpo docente, discente, pais e encarregados de educação, comunidade circundante), quer na vertical (relações de hierarquia – supra/infra ordenação).

É por via das normas escolares que se define o sistema de organização escolar interna, se estabelecem os direitos e deveres de cada um dos integrantes da comunidade

⁵⁸⁷ Lei de Parcerias Público-Privadas, publicada no *Diário da República*, n.º 9, 1.ª Série.

escolar, dos pais e encarregados de educação; o modo de intervenção de cada um na vida da escola e as sanções, em caso de infracção dessas normas.

As normas escolares, por um lado, consignam direitos e, por outro, impõem comportamentos que elucidam os alunos e encarregados de educação a actuarem em conformidade, do mesmo modo que estes buscam legitimidade para fazer valer os seus direitos perante as autoridades escolares, sujeitando-se às sanções previstas na norma, em caso de incumprimento.

O Estatuto da Escola, ou dos estabelecimentos de ensino, deve incorporar a responsabilidade da escola no exercício da prestação positiva do Estado, conducente à materialização das políticas que “asseguem o acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito”, conforme consigna o artigo 2.º, alínea g) da Constituição de 2010, posicionando a escola como um instrumento privilegiado do exercício de direitos e cumprimento dos deveres de aprender e ensinar.

As normas sobre a gestão e administração das instituições de ensino estão consignadas nos estatutos de cada um dos subsistemas definidos na LBSEE – Lei n.º 17/16. O Artigo 100.º e seguintes dessa Lei compõem o quadro delineativo, segundo o qual as instituições de ensino votadas à educação devem conformar-se: prescreve normas operativas, essencialmente dirigidas aos alunos, na medida em que devem satisfazer os objectivos da educação, plasmados no artigo 4º. Deste modo, o estatuto definirá a vida interna, as relações, o conteúdo e a forma e os métodos de trabalho, compatíveis com a formação e o desenvolvimento harmonioso das capacidades físicas, intelectuais, morais, cívicas, estéticas e laborais do aluno e a promoção da sua consciência pessoal e social e no respeito aos direitos humanos.

A LBSEE aponta como princípios de organização dos estabelecimentos de ensino os seguintes:

- a) A descentralização administrativa, que implica a delimitação e articulação de competências entre os vários níveis de poder do Estado (nacional, provincial, municipal e comunal) – artigos 102.º –, que, de outro modo, pertenceriam ao Titular do Poder Executivo, conforme comando do artigo 100.º ⁵⁸⁸, mas dele dependente, estabelecendo-se, deste modo, uma hierarquia nas decisões;

⁵⁸⁸ Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, reimpressão da edição Brasileira de 1977, 3.ª Reimpressão Portuguesa, Edições Almedina, Coimbra, Dezembro 2010, p. 71.

- b) O da tipologia das escolas, de acordo com a inserção no subsistema de ensino a que pertencem – artigo 103.º;
- c) Co-responsabilização do poder local e da sociedade civil na conservação, manutenção e reparação das instituições escolares – artigo 96.º;
- d) Obrigatoriedade do uso dos planos e programas de ensino e dos manuais escolares aprovados e adoptados pelo órgão ministerial a quem incumbe a coordenação da gestão do sistema de educação – artigo 105.º.

Marcello Caetano entende por “descentralização quando a lei, em vez de reunir as atribuições de interesse público numa só entidade, as distribui por diversas pessoas jurídicas, sobretudo quando dotadas de autonomia administrativa [...] distinguindo entre a descentralização territorial que seria a descentralização propriamente dita, operada por via de atribuições de poderes às entidades locais – Estados Membros de uma União, Municípios [...] – e devolução de poderes, descentralização institucional ou horizontal que consistiria em confiar certas atribuições administrativas de uma entidade territorial (União, Estado-membro, município) a pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado especializadas ... as autarquias e empresas públicas”.⁵⁸⁹

Por desconcentração, Marcello Caetano entende consistir na “distribuição de poderes de decisão pelos vários graus de uma hierarquia, em vez de os reservar sempre ao superior máximo”⁵⁹⁰.

A lei angolana acolheu os conceitos de organização administrativa doutrinados por Marcello Caetano, nomeadamente ao distinguir, no artigo 4.º b), o conteúdo de descentralização administrativa, como “processo administrativo de transferência de poderes e/ou competências entre pessoas colectivas de direito público diferentes”, de desconcentração administrativa, constante da alínea a) do mesmo artigo, ambos do Decreto Presidencial n.º 208/17, que regulamenta os princípios e normas de organização dos Órgãos Locais do Estado, enquanto “processo administrativo através do qual um Órgão da Administração central do Estado transfere para alguma entidade, ou órgão da Administração Local do Estado, atribuições de poder central.”

Definidos como órgãos desconcentrados da administração central, os órgãos da Administração Local do Estado passaram a assegurar, ao nível local, a realização das

⁵⁸⁹ Ibidem

⁵⁹⁰ Ibidem

atribuições e dos interesses específicos da administração do Estado e a garantir a prestação de serviços públicos na respectiva circunscrição administrativa, conforme estabelece o artigo 5.º, desse diploma, estabelecendo-se níveis de decisão, nomeadamente, aos governos provinciais competirá as funções de propor ao Ministro da Educação a nomeação e exoneração dos titulares de cargos de direcção e chefia, planear e gerir os investimentos públicos e promover a construção de escolas, nas Instituições do Ensino Secundário, de acordo com o artigo 13.º; as direcções Municipais da educação, em obediência ao princípio de gestão de proximidade às comunidades, têm funções de gestão das carreiras dos agentes de educação que integram os estabelecimentos escolares dos subsistemas de Educação Pré-Escolar e do Ensino primário, promover a construção e manutenção das escolas desses níveis de ensino e promover acções de apoio social ao aluno e as actividades extra-escolares, prescritas no artigo 68.º.

Passamos a comentar cada um dos estatutos de ensino, em particular:

a) Pré-escolar

No âmbito deste estudo interessa considerar a classe de iniciação, quer esteja inserida nas creches, como última fase da frequência da criança, após o ciclo do jardim infantil, quer como fase preliminar da entrada para o ensino geral, como consta no artigo 23.º da LBSEE.

Este subsistema não mereceu, no âmbito da LBSE, regulamentação própria, tendo sido citado, na disposição jurídica mencionada supra, como devendo ser sujeita a regulamentação especial, conforme prescreve o n.º 2 dessa norma e dispõe o artigo 6.º, n.º 1, do Estatuto do Subsistema do Ensino Geral, nascendo daí a dificuldade de apontar o seu posicionamento institucional.

Conforme apontam estes dois diplomas legais, a classe de iniciação é considerada uma classe como que “suspensa”, um elemento estranho a qualquer um dos subsistemas enunciados na Lei, à espera de ser integrado.

Resulta claro que a classe de iniciação não constitui uma classe de “atendimento à primeira infância, daí a razão de não estar incluída no subsistema da educação pré-escolar”, artigo 13.º da LBSE, nem se insere no subsistema do Ensino Geral, nos termos do artigo 14.º da LBSE.

O n.º 1 do artigo 6.º, do Estatuto do Ensino Geral, considera a classe de iniciação inserida no subsistema de educação pré-escolar e o artigo 34.º, n.º 2, impõe a obrigatoriedade de inclusão de “turmas” da classe de iniciação na organização da rede escolar, para o ensino primário, sem qualquer substrato legal. De mais a mais, o ensino primário é composto por seis classes, da 1.ª à 6.ª classe, artigo 17.º da LBSE, sem que a classe de iniciação esteja nela incluída.

Ao definir-se o âmbito de aplicação do Estatuto das instituições do Ensino Privado, até ao Ensino secundário⁵⁹¹, resulta claro que a classe de iniciação não se insere no subsistema da educação pré-escolar, ao afastar do âmbito da lei as instituições de atendimento à primeira infância, que são as creches e o jardim infantil, em plena consonância com o prescrito no artigo 13º, n.º 1 da LBSE, e acolhe, ou melhor, faz submeter a classe de iniciação às normas constantes do estatuto a que se alude.

Malgrado todas as disposições constitucionais sobre a criança, existe uma lacuna muito grande no que concerne à protecção dos seus direitos à educação e a falta de posicionamento e obrigatoriedade da frequência deste nível basilar de ensino é prova disso.

Na verdade, se não se conhece o posicionamento institucional na pirâmide do sistema de educação dessa classe, como criar as suas normas internas disciplinadoras, decorrentes do seu estatuto?

É bem verdade que não basta legislar, mas é necessário que se prescrevam normas para que os destinatários conheçam os limites da sua actuação.

Há que definir claramente, em primeira linha, o posicionamento institucional da classe de iniciação, isto é, na estrutura organizacional do sistema de educação, nomeadamente, em que subsistema se insere e a sua dependência orgânica, para, num segundo momento, enunciar-se o complexo de direitos e deveres dela emergentes e que devem reger esta “classe”, em que os pais e encarregados de educação deverão ter um papel actuante e constante, em atenção ao poder/dever que sobre eles impende em relação aos seus educandos.

A inserção da classe de iniciação no subsistema do ensino geral, considerando-a parte integrante do ensino primário, resultará como obrigação fáctica do Estado a aplicação dos Princípios que regem o ensino primário, nomeadamente, a

⁵⁹¹ Decreto Presidencial n.º 207/11, de 2 de Agosto, aprova o estatuto do Subsistema do ensino pré-escolar, publicado no *Diário da República* n.º 146, 1.ª Série, de 2 de Agosto.

Democraticidade, a Gratuitidade, a Obrigatoriedade e a Universalidade, Princípios estes intrinsecamente ligados ao direito de aprender e dos pais escolherem a educação devida aos seus filhos.

Contrariamente, se entendermos que o seu posicionamento se circunscreve ao ensino pré-escolar, como oferta educativa facultativa, o tratamento a adoptar divergirá: caberá aos pais, de acordo com a sua vontade, decidir sobre a oportunidade da frequência dessa classe pelos seus educandos, mas sempre em atenção aos altos interesses da criança. Dificilmente se poderá sustentar a obrigatoriedade do Estado em prover a educação nesse “nível”, na medida em que não se lhes atingiriam os princípios conformadores do subsistema do ensino primário.

A situação presente alterou-se, significativamente, com a aprovação da lei n.º 17/16, LBSEE, e do Estatuto do Subsistema de Educação Pré-Escolar, aprovada pelo Decreto Presidencial n.º 129/17, de 16 de Junho.⁵⁹²

A LBSEE, ao definir os objectivos gerais no artigo 22.º, consolidou a Educação Pré-escolar como subsistema e devolveu o seu papel fundamental no desenvolvimento intelectual, físico, moral, estético e afectivo da criança.

Ao regulamentar sobre a matéria, o Decreto Presidencial n.º 129/17 fixou a estrutura e o modo de organização desse subsistema, adequados a crianças dos 3 aos 5 anos, nos artigos 11.º e 12.º, assim como os objectivos específicos acolhidos no artigo 5.º. Os princípios gerais do subsistema de educação, atravessam-no e são-lhe acrescidos princípios específicos, atendendo à idade da criança e o reconhecimento da primazia da família na educação da criança.

Cabe, em especial, sublinhar o princípio do respeito pelos direitos da criança, que, conforme descreve o artigo 9.º, alínea a), confere à criança a garantia do exercício dos seus direitos; o princípio da inclusão, patenteado no artigo 9.º, alínea b), intrínseca e indissociavelmente ligado ao princípio da não discriminação, confere oportunidade à criança de se inserir na vida social, aceitando as diferenças. De facto, este princípio não é senão um dos modos de materialização do princípio da não discriminação, previsto na alínea anterior desse artigo, ou mesmo o seu prolongamento; o princípio da intersectorialidade e integração dos serviços, conforme a alínea h), permite que, de modo concertado, todas as áreas ligadas à criança actuem no sentido de lhe

⁵⁹² Decreto Presidencial n.º 129/17, de 16 de Junho, aprova o Estatuto do Subsistema de Educação Pré-Escolar, publicado no *Diário da República* n.º 97, I Série, de 16 de Junho de 2017.

proporcionar o gozo dos seus direitos; o princípio da Participação da Família, constante na alínea i), ao determinar que os pais e encarregados de educação cooperem com os agentes educativos, coloca a família como responsável primário da educação da criança e ao Estado um papel de subsidiariedade nos limites dos recursos disponíveis, conforme ditames do n.º 3 do artigo que vimos citando.

Maior alcance tem este dispositivo legal, ao afirmar expressamente o direito da criança à educação pré-escolar, por um lado, e ao dever da família na prestação desse direito, também previsto no artigo 55.º, desse diploma e das diversas disposições do CF. Desse modo, a gratuidade no acesso aos equipamentos destinados ao atendimento a esse subsistema de ensino, descrita no artigo 9.º, n.º 1, alínea d), só pode ser entendida “nos limites dos recursos públicos disponíveis”, daí a “gratuidade tendencial” da Classe de Iniciação, prescrita no artigo 11.º, n.º 2, da LBSEE, embora o artigo 74.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 25/12, de 22 de Agosto, que rege sobre a Protecção e Desenvolvimento Integral da Criança, imponha ao Estado a obrigação de assegurar a Classe de Iniciação gratuita e de qualidade, para a criança de 5 anos de idade.

Tentando entender os limites do direito à educação e à gratuidade no ensino pré-escolar e primário, vamos encontrando barreiras legais para efectivação da sua universalização e efectividade.

b) Ensino Geral – Decreto Presidencial n.º 16/11⁵⁹³

Não existe, no âmbito da estrutura do estatuto, uma clara delimitação entre subsistema e escolas. Enquanto os artigos 1.º e 3.º, por exemplo, se dirigem especificamente ao subsistema do Ensino Geral, já o artigo 2.º restringe a aplicação deste diploma “a todas as escolas do subsistema do ensino geral”, quer públicas, quer privadas. Com excepção do artigo 2.º, os capítulos subsequentes tratam de matéria essencialmente devotada ao subsistema de ensino, só encontrando matéria específica da gestão dos estabelecimentos de ensino na primeira parte do Capítulo VI, ou seja, do artigo 33.º ao 36.º, para depois se retornar nos artigos 38.º e 39.º.

Este diploma deveria definir os princípios ou os critérios decisivos para disciplinar a administração e gestão dos estabelecimentos de ensino, a que o artigo 33.º, n.º 3, alude remetindo. Os únicos Princípios que subjazem são: a) o da tipologia das

⁵⁹³ Decreto Presidencial n.º 16/11, aprova o estatuto do subsistema do Ensino Geral, publicado no *Diário da República* n.º 6, de 11 de Janeiro.

escolas; b) o da direcção, de apoio e executivos dos estabelecimentos de ensino por órgãos próprios, os quais são determinados pelo poder público; e c) o da repartição de poderes/competências, entre as estruturas centrais e os órgãos locais. Assim, o regulamento interno para o qual remete o artigo 33.º, n.º 3, constituirá um instrumento determinante na definição do tipo de gestão da escola, cuja aprovação depende do Ministro da Educação.

Este tipo de organização sugere a subordinação do regulamento das escolas a um modelo pré-definido pelo poder público, não existindo autonomia na organização e funcionamento dos centros de ensino a ele sujeitos, contrariando o n.º 6 desse artigo, no que se refere às escolas secundárias, ao conferir às escolas desse nível de ensino “autonomia administrativa e de gestão”.

Sendo o Estatuto um mecanismo puramente instrumental, não será despendendo considerar que o fim das suas normas será o de melhorar a eficácia do funcionamento da instituição, que venha a traduzir-se no sucesso real do aluno e a sua integração escolar e social.

Para que este escopo se realize, é necessário que se tenha sempre em linha de conta os objectivos gerais e específicos do subsistema, que vão para além do cumprimento curricular de exigência e qualidade no trabalho e aprendizagem académica dos alunos. Os regulamentos devem incentivar a transmissão de valores humanos, tais como o respeito, a solidariedade, o civismo e o desenvolvimento de uma consciência individual e social pela dignidade humana e pela defesa nacional.

O estatuto, enquanto regulamento, deverá indicar os critérios de participação de todos os elementos da comunidade escolar, incluindo os pais e encarregados de educação, que devem ser estimulados a acompanhar de perto os conceitos que são transmitidos aos seus filhos, de forma a criar hábitos e atitudes sãs e equilibrados, sem desfavor do sentido crítico, do diálogo e da livre troca de opiniões, de modo a criar um elo real e participativo entre a família, a escola e a comunidade.

c) Ensino de Adultos – Decreto Presidencial n.º 17/11⁵⁹⁴

O Estatuto do Subsistema do Ensino de Adultos não se refere concretamente à organização e gestão das instituições de ensino por não terem estabelecimentos de

⁵⁹⁴ Decreto Presidencial n.º 17/11, aprova o estatuto do subsistema do Ensino de Adultos, publicado no *Diário da República* n.º 6, de 11 de Janeiro,

ensino próprios. O ensino de adultos desenvolve-se, quer em instituições do Estado, em todas as escolas da rede escolar, sob a orientação dos órgãos locais, artigo 32.º, números 1, 2 e 3, ou em estabelecimentos comparticipados autorizados pelo poder público, artigo 32.º, n.º 4, não sendo prescrita nenhuma norma especial sobre a matéria.

Este estatuto define os princípios integradores do subsistema do ensino de adultos sem se ater ao estatuto dos alunos, seus direitos e deveres.

Sendo um subsistema que atende jovens com idade que não permite a sua inclusão no subsistema de ensino regular e, por isso, “fora da idade escolar” e de adultos que, por diversas razões, não podem ser atendidos no subsistema “regular”, por razões de idade, torna-se necessário garantir a sua participação directa na vida da escola.

A gestão dos estabelecimentos de ensino não se pode limitar à enunciação de algumas regras sobre a matrícula e sobre o sistema de avaliação. O aluno não pode constituir um corpo estranho ao sistema educativo. Não pode limitar-se a assistir às aulas e a regressar no dia seguinte, tornando a escola enfadonha e num local onde não se busca o conhecimento, mas o “canudo”, para poder subir na hierarquia do seu centro de trabalho.

A escola é um local onde se busca o conhecimento e a socialização e se transmitem valores e atitudes. É o local onde se negará o adágio segundo o qual “burro velho não aprende línguas”. A escola do ensino de adultos é o palco privilegiado onde o conhecimento empírico se aliará à ciência e a prática à teoria.

Há que dotar os espaços da prática do ensino aprendizagem no ensino de adultos de um ambiente de convivência e prática social em que os seus utentes possam não só estudar, mas também trocar experiências.

A falta de estabelecimentos de ensino próprios levanta a questão de saber se o desenvolvimento das normas sobre o ensino de adultos conduz a que este subsistema de ensino assim possa ser considerado, ou, simplesmente, se se trata de uma modalidade de ensino, aliás, posição surgida no âmbito da discussão da Lei de Bases do Sistema de Educação.

O ensino de adultos não tem vida própria, ele funda-se nos conteúdos programáticos do ensino geral, aplicando-se metodologias de ensino próprias à faixa etária destinatária. Trata-se de lançar mãos a um recurso educativo, fora da estrutura regular de ensino: oportunidade educativa para aqueles que, por várias razões, não puderam aceder ao ensino regular nas idades legais aconselháveis, estabelecidas

legalmente para o respectivo nível de ensino, constituindo uma via para a “recuperação do atraso escolar” – artigo 4.º, n.º 1 do ESEA.

As aulas de ensino de adultos são ministradas em instituições de ensino diferenciadas, em escolas ou em salas providas pelos centros de trabalho ou Organizações Não-Governamentais (ONG), incluindo as Igrejas. O seu estatuto não contém sequer uma organização estrutural e de gestão dos estabelecimentos de ensino em que se desenvolve este subsistema, ao contrário dos restantes subsistemas de ensino – artigo 31.º da LBSE.

Esta situação, por si só, não justifica esta omissão. Embora não se repugna que se possa aproveitar as estruturas já existentes, o mínimo de organização autónoma tem de ser solidamente construído, de modo a garantir a participação destes cidadãos no processo docente-educativo e da vida escolar, possibilitando não só a recuperação do atraso escolar, mas o de exercer os seus direitos, assegurado pelo princípio da democraticidade de ensino, previsto no artigo 6.º da LBSE.

d) Modalidade do Ensino Especial – Decreto Presidencial n.º 20/11⁵⁹⁵

O ensino especial constitui uma modalidade de ensino, não existindo nenhum estatuto (legal) específico para os estabelecimentos de ensino que se dedicam, exclusivamente, ao atendimento de pessoas com necessidades educativas especiais ou de salas integradas em estabelecimentos de ensino de outros subsistemas.

Como vimos referindo, os estatutos de ensino consignam o complexo de direitos e obrigações dos alunos na sua relação com as estruturas da escola e destas com os pais e encarregados de educação e a comunidade.

Pretendendo-se a inclusão escolar dos seus destinatários, as escolas dos diversos subsistemas de ensino deveriam incluir normas que defendessem esta população das agressões externas a que são, muitas vezes, submetidas, quer pelos professores e pessoal da escola, quer entre os seus colegas, para além de se prever normas de facilitação de acesso aos recursos educativos especiais e garantir a sua participação activa na vida da comunidade escolar em que se insere.

Tratando-se, porém, de situações mais graves de “deficiência”, que impliquem um atendimento individualizado e em que o aluno deverá frequentar escolas específicas em

⁵⁹⁵ Decreto Presidencial n.º 20/11, aprova o regulamento da Modalidade do Ensino Especial, publicado no *Diário da República* n.º 11, 1.ª Série, de 18 de Janeiro de 2011.

atenção ao seu grau de dificuldade, urge criar um estatuto adequado para garantir, igualmente, a participação destes alunos na vida da escola.

e) Ensino Técnico Profissional – Decreto n.º 90/04⁵⁹⁶

O Estatuto do Ensino Técnico Profissional tem por objectivo fixar os princípios definidores da organização e da gestão curriculares dos cursos de formação média – artigo 1.º.

Pretende este estatuto focalizar as questões que se prendem meramente com a carreira escolar, isto é, com os conteúdos, métodos e metodologias de ensino-estrutura, acessos e avaliação dos cursos referidos.

O artigo 11.º e seguintes tratam, concretamente, da organização e gestão das escolas, cuja estruturação assenta nos seguintes Princípios:

- Diversidade de regime organizativo e de gestão – Organização de acordo com as especificidades dos cursos que leccionam, ou seja, um estatuto próprio para cada escola de formação técnica – Artigo 11.º, n.º 1 e n.º 3;
- Autonomia Organizativa relativa: as escolas têm a faculdade de propor os seus regulamentos, – artigo 11.º, n.º 4 –, e o respectivo projecto educativo – artigo 12.º – mas não de propor órgãos diferentes dos estabelecidos nos artigos 16.º a 20º e inseridos no projecto educativo;
- Democraticidade – as escolas têm a liberdade de discutir a sua vida interna;
- Dupla subordinação – as escolas deste subsistema de ensino subordinam-se metodologicamente ao Ministério da Educação, de quem recebem as orientações da organização curricular – artigo 11.º, n.º 1 –, e da organização curricular e administrativamente dos órgãos locais.

O estatuto em causa, embora preveja a leccionação do ensino técnico-profissional em dois níveis distintos, a formação profissional básica e a formação técnica média, não reflecte esta realidade no que se refere à organização e gestão dos seus estabelecimentos de ensino, nem sequer ao posicionamento dos institutos médios técnicos existentes.

⁵⁹⁶ Decreto n.º 90/04, aprova o estatuto do subsistema do Ensino Técnico Profissional, publicado no *Diário da República* n.º 97, 1.ª Série, de 3 de Dezembro de 2004.

De facto, a formação profissional básica é regida pela Lei n.º 21-A/92, que define os princípios em que se desenvolve a formação profissional nos diferentes níveis e modalidades, nomeadamente a universalidade e a igualdade de acesso; a parceria público-privada e a pertinência da formação, visando a melhor integração do indivíduo na vida activa – artigos 4.º e 2.º. A referida Lei não prescreve nenhum tipo de organização específica, tendo em conta que os destinatários são, na sua maioria, trabalhadores ou candidatos a emprego, cuja ministração do ensino nem sempre é realizada em centros exclusivamente criados para esse fim. Dependendo do grau de vinculação ao poder público, a autonomia de organização será maior ou menor. Neste sentido, há que distinguir o tipo de vinculação, independentemente do seu carácter público ou privado. Os centros de formação profissional, dependentes da instituição pública a quem o Estado deferiu a formação profissional, estão subordinados à orgânica pré-estabelecida por nesse órgão, enquanto os centros de formação profissional mistos têm o seu regime estabelecido em protocolos celebrados entre a instituição pública, com poderes para tal, e outras instituições ou organismos do Estado. Por fim, os centros de formação criados pelos centros de emprego, quer públicos ou privados, são autónomos, embora os seus regulamentos internos estejam sujeitos à aprovação do órgão público com competência para tal – artigo 13.º, números 3 e 4.

Entende-se o estabelecimento de um elevado grau de autonomia destas instituições tendo em vista os objectivos de formação e por se tratar, fundamentalmente, da ministração de cursos de curta duração e/ou durante o exercício da actividade laboral do trabalhador – artigos 2.º, 3.º, 9.º e 10.º.

No que se refere às escolas técnicas, onde se leccionam cursos de formação média técnica, conforme estabelece o artigo 11.º do Decreto n.º 90/04, a sua organização e gestão está expressa no Regulamento Geral das Escolas Técnicas⁵⁹⁷, cujas normas impõem um estilo de organização que não deixa margem para a iniciativa dos órgãos da escola na definição das normas internas. Somente as escolas de ensino privado deverão tomar estas disposições como modelos normativos – conforme o artigo 1.º –, conferindo liberdade de organização e gestão das suas escolas: desse modo se exprime a autonomia das instituições privadas que ministram o ensino médio técnico: na sua livre estruturação. A submissão a um modelo não restringe a sua liberdade. Constitui um

⁵⁹⁷ Regulamento Geral das Escolas Técnicas, aprovado por despacho n.º 283, de 10 de Outubro, do Ministro da Educação, publicado no *Diário da República* n.º 21, I Série, de 10 de Outubro de 2005.

instrumento de garantia da unicidade e harmonização do sistema de ensino, da observância dos direitos e deveres dos alunos e da participação da comunidade, por um lado, e, por outro, permite implantar mecanismos padronizados de controlo e fiscalização por parte das instituições de acompanhamento e de inspecção do processo docente-educativo – artigo 2.º.

O Regulamento Geral das Escolas Técnicas tem por objectivo regular a vida dos alunos, no que se refere aos seus direitos, deveres e disciplina, entre si, a escola e a comunidade. Isto é, o RGET regulamenta a frequência dos alunos na escola técnica.

O aluno é o sujeito sobre o qual recairão todas as acções que compõem o processo docente-educativo e o sucesso deste implica, necessariamente, a responsabilidade de todos os membros da comunidade escolar “pela salvaguarda efectiva do direito à educação e à igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso escolares” – artigo 3.º.

O professor, enquanto membro da comunidade escolar, é visto no seu duplo papel de educador e disciplinador – artigos 4.º e 40º –, embora erradamente o artigo 40º integre no papel disciplinador/sancionador, como atributo da sua autonomia pedagógica: uma situação é a da imposição do cumprimento das normas escolares e outra será a transmissão livre do pensamento do professor, que não pode ser confundido com a função pedagógica da medida disciplinar.

Embora as sanções aplicadas pelo professor ao aluno, consubstanciadas na advertência e na ordem de saída da sala de aula, consignadas no artigo 31.º, n.º 2, constituam medidas de “mera advertência”, podemos caracterizá-las como medidas de “prevenção especial”, por se dirigirem individualmente ao aluno que praticou a acção, e como medida de “prevenção especial” aos alunos, em geral, com o fim de inibir comportamentos semelhantes. Mas estas medidas sancionatórias, embora de cariz pedagógico, não se podem inserir no conteúdo de “autonomia pedagógica”, como pretende o legislador, ao enunciar o dispositivo do artigo 40º, mas na autonomia disciplinar.

A autonomia disciplinar pertence à escola e é aplicada por aqueles que estão próximos do facto desencadeador e das pessoas envolvidas. Para as infracções consideradas mais leves são tomadas medidas preventivas, que têm como escopo prevenir e corrigir “comportamentos perturbadores” na sala de aula, ou nos corredores das escolas, que podem ser caracterizados de insubordinações – artigos 29.º e 31.º –, e,

por isso, podem ser aplicados por professores – artigo 40.º –, ou por qualquer funcionário – artigo 40.º –, enquanto as medidas sancionatórias são consideradas mais graves – artigo 32.º.

A aplicação das sanções mais graves, como sendo a expulsão da escola – artigos 32.º, n.º 2, alínea b) e 38.º, n.º 3 –, e a expulsão do sistema de ensino – artigos 32.º, n.º 2, alínea c) e 39.º, n.º 3 –, são deferidas ao Ministro da Educação, sob proposta da direcção da escola, perante factos com gravidade, e sempre que todas as vias educativas de correcção do comportamento do aluno estejam esgotadas – artigos 38.º, n.º 1 e 39.º, n.º 2.

A distinção fundamental destes dois regimes prende-se com o facto de, num primeiro momento, se prosseguir o princípio educativo e de prevenção para comportamentos mais graves, que constituirão verdadeiros ilícitos, daí o rigor no seu tratamento. Pressupõe-se que esse aluno tenha já sido sujeito a advertência anterior.

A norma utiliza expressões ambíguas para descrever factos igualmente ambíguos, tais como as situações definidoras da ordem de saída da sala de aula consignadas no artigo 35.º: “comportamento perturbador de modo que impeça o prosseguimento do processo docente-educativo”, que pode ser entendido como espirros consecutivos, que não constituindo em si, uma infracção pode consistir “num comportamento perturbador”, ou o arremesso de objectos aos colegas que pode claramente configurar uma infracção disciplinar.

A falta de rigor na enunciação da norma, aliada ao modo de descrição dos factos, pode conduzir à expulsão do aluno da escola ou do sistema de ensino e levar a situações de injustiça, por apreciação subjectiva dos factos por parte da direcção da escola, ao caracterizar ou ao subsumir às situações graves desencadeadoras dessas sanções em comportamentos que “perturbe gravemente”, constituindo, por imposição legal a “infracção grave”, consignados nos já citados artigos 38.º e 39.º. Tais enunciações conferem um “alto grau” de subjectividade aos factos passíveis dessas sanções disciplinares. Aqui assume especial relevância o facto dos professores e direcção da escola terem a liberdade de propor a medida, por estarem próximos dos factos, para além de a escola poder clarificar a norma através da tipificação dos factos no Regulamento Interno – artigo 51.º –, o que permitirá conferir maior segurança na aplicação da medida disciplinar. Ao Ministro da Educação competirá sempre apreciar os

factos apresentados em processo próprio, instruído pela escola e aceitar ou rejeitar as propostas de expulsão, seguindo critérios de um bom pai de família.

A medida de expulsão é temporária quando a sua aplicação for dirigida a menores, fazendo-se sentir aí o carácter não só punitivo, mas também, e aí em certa medida, pedagógico, ao conceder a oportunidade de recuperação do menor junto da família, com vista à sua reintegração na comunidade escolar – artigo 39.º, n.º 5.

A escola treina os alunos para a vida activa e para o exercício efectivo da cidadania, instruindo-os na observância das normas, no cumprimento dos seus deveres e no exercício dos seus direitos. O aluno deverá criar consciência que o seu comportamento terá consequências positivas ou negativas, conformes com a sua actuação positiva ou negativa: o aluno deve ser responsabilizado pelos seus actos, nisto se exprime o carácter pedagógico da norma disciplinar.

Na escola, o aluno deve ser treinado não só para melhor absorver as matérias escolares, mas, paralelamente, para observar a disciplina e saber lidar com os diferentes indivíduos.

A formação integral do aluno exprime-se no desenvolvimento da sua personalidade, na sua capacidade de se relacionar com os outros indivíduos, no senso de responsabilidade e aquisição de conhecimentos académicos.

O RGET estabelece não só princípios segundo os quais os regulamentos internos de cada uma das escolas deverá obedecer, mas vai mais longe ao definir o papel de cada um dos elementos da comunidade escolar, o regime de matrículas, de transferência, de assiduidade e de disciplina.

O RGET confere faculdade às escolas públicas para elaborarem os seus regulamentos, no âmbito da sua autonomia de organização e gestão, constituindo meras especificações ou instrumentalizações das normas impositivas definidas, quer no Estatuto do Subsistema do Ensino Técnico Profissional, quer no Regulamento Geral das Escolas Técnicas. É assim que não compete à escola, por exemplo, definir os órgãos internos que a deverão dirigir, pois estes já estão previamente definidos, mas poderá conferir as suas atribuições, na base das orientações já dimanadas pelos órgãos superiores. Assim, também têm a faculdade de dar corpo e substância às normas sobre os direitos e deveres dos alunos, por exemplo, enunciando os direitos e deveres concretos, claramente e de modo objectivo, e a forma de participação dos alunos, pessoal

docente e não docente e dos pais e encarregados de educação na vida da escola – artigo 51.º do RGET.

f) Formação de Professores – Decreto Presidencial n.º 109/11⁵⁹⁸

O Estatuto do Subsistema de Formação de Professores não foge ao paradigma prescrito para o subsistema do ensino técnico-profissional:

- 1 – As escolas são dotadas de autonomia organizativa e de gestão relativas: cabe ao Ministério da Educação, de acordo com o artigo 24.º, n.º 1, ditar as regras de organização, estruturação e funcionamento, atribuindo competência às escolas para, com base nessas normas, criarem os seus próprios estatutos, a que se submete à decisão do Ministro da Educação – números 2 e 3, desse artigo;
- 2 – As instituições de formação de professores não têm autonomia pedagógica – artigo 23.º, números 2 e 3 –, sendo omissas no que se refere à autonomia administrativa e financeira.

g) Estatuto das Instituições de Ensino Privado até ao Ensino Secundário – Decreto Presidencial n.º 207/11⁵⁹⁹

No que se refere às instituições de ensino privadas, o Estado, de acordo com os artigos 6.º e 7.º, tem um papel orientador, fiscalizador e inspetivo, no geral, fazendo submeter os regulamentos internos das escolas privadas à homologação do Ministro da Educação, conforme dispõe a alínea d) do artigo 6.º.

A autonomia pedagógica é relativa e exprime a obrigação da escola privada de cumprir com os planos de estudos, programas de ensino e livros didáticos, prescritos para o ensino oficial – artigo 11.º, n.º 2 –, facultando a Lei a possibilidade de inclusão de novas matérias, conforme dispõe o n.º 2, com exceção do ensino técnico-profissional, em que a escola pode livremente adoptar os seus planos de curso, havendo então nesse nível de ensino autonomia pedagógica mais ampla.

Situação particular prende-se com as escolas de Estados estrangeiros, previstas no artigo 8.º, em que, podendo adoptar os currículos e programas próprios, devem

⁵⁹⁸ Decreto Presidencial n.º 109/11, aprova o estatuto do subsistema da Formação de Professores, publicado no *Diário da República* n.º 98, 1.ª Série, de 26 de Maio de 2011.

⁵⁹⁹ Decreto Presidencial n.º 207/11, aprova o Estatuto das Instituições de Ensino Privado até ao Ensino Secundário, publicado no *Diário da República* n.º 146, 1.ª Série, de 2 de Agosto.

obrigatoriamente incluir no seu currículo as disciplinas de Língua Portuguesa, História e Geografia de Angola. A inclusão destas disciplinas no currículo escolar funda-se, sem ferir o princípio da livre escolha da escola que a criança pretende frequentar, na garantia da inserção das pequenas comunidades na sociedade Angolana, sem que estas percam as suas raízes. Este corresponderá, assim, a uma das formas de protecção dos direitos e das liberdades de todo o indivíduo, sem distinção, e do respeito pela sua dignidade.

Qualquer indivíduo pode criar uma instituição de ensino privado, desde que observe os requisitos previstos na Lei. A proibição de abertura e funcionamento, prevista no artigo 26.º, não fere o princípio do exercício da actividade de educação e ensino por agentes privados.

Esta norma cuida de disciplinar o exercício de uma actividade, que sendo de interesse público relevante, interessa que o Estado “vigie” e avalie a sua realização. Por outro lado, veda o seu exercício a instituições sem capacidade técnica para o fazer, ao condicionar a aquisição de personalidade jurídica plena à emissão do alvará que conferirá tal faculdade – capacidade de exercício. Por outras palavras: qualquer particular pode criar uma escola, isto é, ter instalações, corpo docente e pessoal, corpo discente e regulamento interno, porém, o exercício da actividade de ensino carece de uma autorização especial para o efeito – o alvará.

Tal disposição insere-se no âmbito do dever de cuidado que o Estado deve ter para com os seus cidadãos, pois a escola constitui um lugar privilegiado de aquisição de conhecimento e forja de comportamentos, que irão conformar a ética e moral sociais.

Da análise das normas concernentes à organização e estruturação do sistema de gestão das escolas, enquanto órgãos de base do sistema de educação, por serem o espaço onde se desenvolve o processo docente-educativo e se realizam os fins últimos da educação e do exercício desse direito, por parte dos cidadãos, e a efectivação das obrigações do Estado, consignadas quer na Lei de Base do Sistema Educativos, quer nos Estatutos dos Subsistemas de Ensino, malgrado a confusão existente entre estes e os estatutos das escolas, enquanto instituições onde se ministram conhecimentos, hierarquizados de acordo com a estrutura do sistema de educação, conclui-se que:

- 1 – Os estatutos de ensino e os Regulamentos Internos das escolas foram elaborados com base nos princípios definidos pela LBSE, por exigência do artigo 59.º, n.º 6 da LBSE, que, como vimos, são sóbrios nas respectivas enunciações;

2 – A LBSE submete a organização da estrutura aos seguintes princípios, definidos no artigo 59.º, n.º 4, e subordinados aos objectivos gerais de educação, constituindo um instrumento da sua realização – artigo 59.º, n.º 3, *in fine*. São eles:

- a) Diversidade de organização – não condicionamento a um modelo único de organização das escolas. Elas estruturam-se de acordo com o subsistema em que estejam inseridas – artigo 59.º, n.º 2;
- b) Vinculação da organização aos objectivos da educação – na organização e especificação do conteúdo, da vida interna, das relações, forma e métodos de trabalho prescritas, os fins da educação definidos na LBSE constituirão o elo indissociável e intrínseco da definição da substância das normas desse instrumento – 59.º, n.º 3;
- c) Integridade – a estrutura das escolas deve permitir o desenvolvimento de formas e métodos de trabalho produtivo e educativo que se sustentem na ligação do ensino e da formação geral, com a prática e os centros de trabalho, às parcerias público-privadas e à ocupação do tempo livre dos alunos, através da promoção de actividades extra-curriculares – 59.º, números 4 e 5;
- d) Autonomia relativa de organização – os órgãos que cada tipo de instituição de ensino deve estruturar estão descritos nos Estatutos de cada um dos subsistemas de ensino respectivos, havendo pouca liberdade de iniciativa, por parte das escolas;
- e) Democraticidade – direito de participação da comunidade escolar na vida da escola, que inclui a possibilidade real de intervenção dos pais e encarregados de educação, dos alunos e da sociedade civil – artigo 6.º, da LBSE;
- f) Laicidade – organização das escolas, livre da intervenção de qualquer religião ou crença religiosa.

Os estatutos dos subsistemas deveriam, de facto, regulamentar o modo de desenvolvimento de cada um dos subsistemas em causa, quer seja o estabelecimento dos princípios definidores e objectivos de cada um dos subsistemas, a sua organização e estrutura, acessos, requisitos e pressupostos, progressão, avaliação e obtenção de

títulos. Caberiam nesse documento as questões relativas aos conteúdos e métodos de formação e a intercomunicabilidade entre os subsistemas (articulação horizontal), bem como a sua articulação vertical (encadeamentos dos níveis de formação no interior de cada subsistema), os recursos humanos e materiais, o financiamento, a administração e o papel do Estado. Tratar-se-ia de definir a situação jurídica do subsistema em causa.

Outra questão, diferenciada da anterior, é a que se refere ao estatuto e ao regulamento interno da instituição escolar: o estatuto do subsistema deveria, nesse sentido, definir os princípios organizativos dos estabelecimentos de ensino (estatuto e regulamento interno das escolas e outras instituições de ensino) por forma a garantir a unicidade e a integridade do sistema de educação, conferindo poderes para os operadores do sistema regular o funcionamento dessas instituições, dotando-as de autonomia, sempre reservando às instâncias superiores o poder de estabelecer as bases para a sua organização, da superintendência, do controlo e da fiscalização.

O tipo ou o grau de autonomia de cada instituição dependerá dos objectivos de cada um dos subsistemas de ensino, expressa na vontade do Estado, vontade e interesses esses vinculados à norma jurídica matriz, isto é, subordinada a critérios de legalidade e objectividade.

Quer dizer que as normas prescritas em regulamentos não devem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias. Os direitos às liberdades individuais e colectivas devem ser preservados; os Princípios da Universalidade e da Igualdade, bem como o respeito e a protecção da vida da pessoa humana, a inviolabilidade da integridade moral, intelectual e física das pessoas; o direito ao bom nome, à reputação e à imagem, à palavra e a reserva de intimidade da sua vida privada e familiar, devem ficar bem patentes e salvaguardadas, conforme dispõem os artigos, 22.º, 23.º, 30.º, 31.º e 32.º da CRA⁶⁰⁰.

Os estatutos dos estabelecimentos de ensino devem impor regras de disciplina para conformar a conduta de cada um dos intervenientes, quer sejam docentes e discentes, como do pessoal de apoio, o modo de articulação das diferentes estruturas existentes e das pessoas entre si, o enquadramento e grau de intervenção dos pais e encarregados de educação na vida da escola e dos seus educandos e o modo de envolvimento da comunidade circundante com a comunidade escolar. Tais medidas disciplinadoras devem consistir em medidas de protecção ou de salvaguarda da

⁶⁰⁰ Constituição da República de Angola de 2010.

instituição e dos seus utentes (interesses individuais e colectivos) e estar conformadas pelo interesse público, tipificando as condutas tidas como ilícitas. Deste modo, impõe-se como limites à lei *mater* a ordem pública e os bons costumes.

Os estatutos das instituições de ensino devem promover a participação de todos na resolução dos problemas da comunidade escolar, sob pena de restringir o direito de participação plasmado no artigo 6.º da LBSE.

A distribuição de poderes no interior de cada estabelecimento de ensino assenta em vários órgãos com legitimidade própria, definida nos estatutos e delimitado pelas atribuições nele consignado. É na estrutura organizacional que os princípios salvaguardados na Constituição ganham corpo. A LBSE pugna pela democraticidade, garantindo a participação “de todos”, e “por todos” devemos aqui entender professores, alunos, encarregados de educação, trabalhadores e comunidade (sociedade civil).

Da análise feita aos estatutos dos subsistemas de ensino não foi encontrada nenhuma norma que satisfizesse, nem de longe, o Princípio da Democraticidade.

Não existe a obrigação das escolas instituírem um órgão de participação e representação da comunidade educativa, como, por exemplo, uma “Assembleia de Escola”, sendo de facto obrigatória a existência de órgãos executivos e de gestão e até alguns órgãos consultivos, denominados “órgãos de apoio” de cunho pedagógico ou disciplinar, em que se insere a Comissão de Pais e Encarregados de Educação, no subsistema do ensino geral – artigo 38.º, n.º 1, alínea c) e no artigo 28.º, n.º 1, alínea c) –, no Subsistema da Formação de Professores, sendo omissa no subsistema do ensino técnico-profissional, o que terá como efeito a adopção ou não deste instrumento importante da intervenção/participação dos pais nas decisões da escola. De resto, a omissão no estatuto da modalidade do ensino especial deve-se ao facto de as normas nele constantes incidirem, especificamente, sobre as condições técnico-pedagógicas em desfavor da estrutura organizacional, onde se desenvolve este tipo de formação. O que, por si só, constitui uma restrição ao direito dos pais e encarregados de educação de participar e ajudar, integralmente, na aquisição da estabilidade e desenvolvimento do seu filho, contrariando um dos objectivos da educação especial, que consiste na inserção familiar, escolar e social de crianças com necessidades educativas especiais, preconizado no artigo 44.º, alínea b), da LBSE.

Embora esteja descrita a estrutura organizacional obrigatória para cada escola, o seu conteúdo é definido por regulamentos próprios, a aprovar pelo titular da pasta da educação, o que nos reconduz à questão da autonomia das escolas.

Do que subjaz da análise das normas legais apontadas, nada nos impele a pensar que os regulamentos “elaborados pela escola” sejam submetidos à aprovação da comunidade escolar. Na prática, a elaboração dos regulamentos dos estabelecimentos de ensino compete aos órgãos de direcção da escola, que os “dão a conhecer”, em princípio, aos encarregados de educação no início do ano lectivo. Dizemos “em princípio” por não constituir uma prática regular adoptada por todas as escolas, nem uma obrigação imposta pelo próprio regulamento. Esta prática deverá ser incentivada e integrada nos regulamentos por constituir um direito de cada um dos elementos da comunidade escolar à informação, a par do direito de participação na vida da escola. A submissão destes regulamentos à aprovação do Ministro da Educação constitui uma das manifestações da centralização administrativa que se adivinha na tipificação dos órgãos que devem estruturar as escolas, sem desprimor do estabelecimento pelo poder público de modelos indicativos que conformem o exercício dos direitos e liberdades nas relações que se estabelecem entre cada um dos indivíduos, em particular, e da comunidade escolar, em geral.

Os Regulamentos Internos das escolas deveriam ser conduzidos por princípios construtores das suas regras, destinadas ao estudo, ordem e disciplina, enunciadas por Jan De Groof⁶⁰¹.

De acordo com o Professor Doutor Barbas Homem, citando Manuel Antunes e Montesquieu, a propósito da teoria dos “corpos intermédios”⁶⁰² podemos considerar as escolas como “corpos autónomos entre os cidadãos e o Estado, que protegem os cidadãos do despotismo de Estado e impedem a anarquia e o individualismo”. Daí a importância maior da existência de um órgão no interior da escola que possa congrega as diferenças de opinião.

Como bem recorda o emérito professor Barbas Homem, “Como critério adequado a permitir a realização de direitos e o cumprimento de deveres, a resposta não pode assentar na tentativa de hierarquizar direitos [...] mas o de procurar a sua harmonia.”

⁶⁰¹ Jan De Groof, *Autonomia e Disciplina nas Escolas*, Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação, N.º 1, 1.º Semestre, 1999, pp. 29-30.

⁶⁰² Direitos e deveres fundamentais de pais, professores e alunos perante a autonomia das escolas, pp. 126-127, revista *Educação e Direito*, n.º 1, 1.º semestre, de 1999.

Harmonização essa que não é assegurada pela compartimentação de poderes, pois cada um dos órgãos pode decidir diferentemente sobre o mesmo problema, havendo nesse contexto “colisão de direitos”, o que pode constituir, em si, um problema, caso não seja bem resolvido.

O Código Civil, no artigo 335.º, n.º 1, indica o caminho para a sua resolução ao dispor que um direito deve “ceder na medida do necessário”, sem que cada uma das partes seja prejudicada, sempre que estejam em causa direitos iguais ou da mesma espécie. A própria CRA, no artigo 57.º, concede-nos, na mesma esteira, os instrumentos imprescindíveis para a escolha da norma, ao especificar os parâmetros da sua delimitação: necessária, adequada e proporcional. Como aferir, entre duas normas igualmente protegidas, qual a necessária, adequada e proporcional, conquanto estas expressões encerram um grau de subjectividade e de imprecisão jurídicas, que ficarão ao critério e à discricionariedade de quem (normalmente o director de escola) deverá aplicar a decisão na situação material controvertida.

A escola, no sistema de educação e ensino, é considerada um órgão da administração pública e, como tal, sujeito às suas regras, ou seja, dotada de autonomia relativa, tendo em consideração a função de regulação, coordenação e superintendência da actividade executiva do Estado. Isto é, planear, orçamentar, estruturar, dotar de meios materiais e humanos, dirigir, coordenar e reportar.

Na Europa, a questão da autonomia das escolas, nomeadamente a da delimitação das funções das instituições e níveis de administração pública, tem sido muito debatida, sem que se chegue a uma conclusão definitiva, centrando-se em três teorias, enunciadas por Hans-Peter Füssel: custo ou preço da actuação da administração pública – *New Public Management*, que conjuga a situação económica do sector público, a tendência para reduzir a burocracia e o cidadão autoconfiante:

- a) Estado de transição caracterizado pela passagem de um Estado administrativo, ordenante, centralizado e fechado – *input system*, para um Estado de negociação;
- b) Teoria do desenvolvimento das organizações.

Segundo ainda este insigne professor, seja qual for a solução a que se chegue sobre a questão da autonomia, o facto é que não se deve perder de vista que o papel da escola é educar crianças e que educar constitui “um processo interpessoal, que inclui

duas pessoas e as respectivas personalidades, o professor e o aluno”. Este processo interactivo é diferente do que se passa noutros sectores e, por conseguinte, o processo normativo não é suficiente para assegurar a sua funcionalidade, ao que se deve adjudicar a profissionalização dos professores, enquanto agentes do processo docente-educativo. Neste sentido, a administração das escolas deve ser concebida segundo um “princípio de intervenção subsidiária”, em que caberia às escolas a responsabilidade na tomada de decisões, por estarem mais directamente ligadas ao problema e assim habilitadas a encontrar as soluções mais adequadas, limitando-se às instâncias superiores o estabelecimento de regras de enquadramento que garantissem a igualdade dos cidadãos e do controlo externo.

Entre nós, em Angola, em que o sistema democrático é recente, temos de ter em linha de conta não só os factores apontados, mas também que o processo de democratização das escolas, em particular, seja cuidado de modo a não “descambar” nem numa concentração excessiva, que impeça a participação dos actores educativos, em prejuízo da diminuição dos direitos do cidadão, constitucionalmente protegidos, nem numa abertura, que restrinja o papel de intervenção do Estado, também estes salvaguardados a nível da Constituição. O papel do Estado como entidade regulatória, de coordenação, de superintendência e de fiscalização deve ser resguardado.

As atribuições e competências de cada um dos órgãos que intervêm na administração e gestão da escola, tal como os direitos e deveres dos agentes educativos, devem ser clarificados e equilibrados⁶⁰³, sem perder de vista que o núcleo essencial do regulamento da escola deve ser o de garantir a “educação do cidadão”, por isso, o estabelecimento de ensino não deve ser tratado como um empreendimento económico, como uma empresa de construção ou um estabelecimento comercial.

A posição da escola, pública ou privada, deve ser encarada não apenas na sua relação com o Estado, no que respeita ao seu grau de autonomia (administrativa, pedagógica, de pessoal ou financeira). Ela, por si só, não constitui o cerne dos problemas das escolas, mas fundamentalmente no que concerne ao seu papel de realizar os objectivos de educação: formar indivíduos conscientes, dignos e capazes de escolher o seu próprio destino.

⁶⁰³ Como afirma o professor Hans-Peter Füssel: “[...] a autonomia das escolas não é uma poção mágica que pode resolver todos os problemas das escolas, nos nossos dias. Pelo contrário, é semelhante ao resultado de qualquer remédio: demasiados remédios trarão consigo o envenenamento do doente, não a sua recuperação!”. In Hans-Peter Füssel, “A Autonomia das Escolas numa Perspectiva Institucional”, in *Revista Educação e Direitos*, da Faculdade de Direito de Lisboa, n.º 1, 1999, p. 84.

Interessa aqui salientar o papel da autonomia financeira e as suas consequências para a garantia do Princípio da Universalidade e da Igualdade: o sistema financeiro angolano já ensaiou diversos modelos de autonomia financeira dos estabelecimentos de ensino público (Leis do OGE), que permitia que cada escola pudesse obter recursos de várias fontes, incluindo dotações provenientes das doações dos pais e encarregados de educação, embora integrando-as no Orçamento Geral do Estado que, dado o poder económico diferenciado dos tutores, redundaria num factor de desigualdade entre as escolas.

Nunca é demais reafirmar que o sistema de educação em Angola se rege pelo Princípio da Unicidade. Não existe dualidade, isto é, um sistema de ensino público e um sistema de ensino privado. Daí se justifica a espinha dorsal unificada de todas as normas que a enformam, independentemente do modo de prestação ser por agentes do Estado ou por particulares.

A diferença é imposta pela iniciativa de pertencer ao poder público ou a entidades privadas, sendo as regras específicas emergentes desse pressuposto, cuidando, porém, da unidade do sistema.

É neste sentido que, pelo menos para o ensino primário, obrigatório de seis classes, a intervenção do Estado deve ser garantida de igual modo, quer no ensino público, quer no privado. A educação constitui um serviço público, por excelência, e compete ao Estado garantir a prestação desse serviço, não só na escola pública, como na escola privada, como se pode ler do disposto no artigo 69.º, n.º 1 da LBSE e do artigo 3.º do Estatuto do Ensino Privado e que, de acordo com o artigo 3.º do Estatuto do Ensino Privado, se justifica desse modo a integração dos estabelecimentos de ensino privados na rede escolar nacional. Essa integração terá como consequência o apoio directo do Estado e da Sociedade Civil no apetrechamento, conservação, manutenção e reparação dessas escolas, até ao ensino secundário, como prevê o artigo 55.º e 69.º da LBSE, na medida em que o próprio Estado reconhece, no artigo 3.º do EIEP, como critério prioritário a garantia de exercício do direito fundamental do cidadão de aprender.

Daí que, para o ensino primário de seis classes, o regime das escolas privadas deveria merecer, por parte do Estado, uma maior protecção e serem-lhe extensivos os direitos de liberdade de acesso e de frequência e a gratuidade, previstas nos artigos 6.º e 7.º da LBSE, tendo como escopo inafastável o alcance da universalidade do ensino, previsto no artigo 6.º. Deste modo, estará assegurada a comparticipação do Estado no

ensino particular, por indiscutivelmente se enquadrarem no espírito e na letra do artigo 69.º, n.º 3, da LBSE e por se constituírem em estabelecimentos de ensino “de interesse público relevante”.

Por outro lado, o ensino primário, assim acessível ao cidadão, estaria entre as actividades privadas “sem fins lucrativos”, embora inseridas em instituições com estes fins, que poderiam ser objecto de apoio do Estado, “desde que sejam de interesse público relevante e estratégico” e, de facto, são.

Quer dizer, em instituições de ensino privado, as classes primárias até à sexta, por imposição legal, não deveriam estar sujeitas aos requisitos previstos no artigo 69.º, números 2 e 4.º e 5.º da EIEP, por se considerar estarem preenchidos os requisitos legais de prioridade e de interesse público estratégico e de garante do exercício do direito fundamental do cidadão. Igual regime terão as escolas do ensino primário de seis classes, com regime escolar e pedagógico diferenciado, as quais, desde que os seus planos de estudos, currículos e programas escolares sejam aprovados pelo Estado, não podem, nem devem, constituir um modo escamoteado de impedir o acesso livre aos cidadãos, sob pena de se estarem a incorrer em discriminação do cidadão, ou, no mínimo, ao que Miguel Teixeira de Sousa chamou de “incoerência pragmática”, pelo cumprimento de uma obrigação (prover o ensino primário obrigatório e gratuito), negando esse direito aos alunos do ensino privado ou, ainda, violando outra norma (observância do princípio da igualdade).⁶⁰⁴

Ao invés, os restantes níveis de ensino não estarão sujeitos a este “regime de subsídio directo do Estado”, mas ao regime imposto pelas disposições legais apontadas, assim como o da obrigação de cumprir com os procedimentos prescritos na Lei n.º 2/11, sobre as parcerias público-privadas, por força do estabelecido no artigo 5.º da EIEP.

A LBSEE, ao fixar princípios de organização mais claros (tais como o âmbito de intervenção do Estado, artigo 13.º, os limites da gestão democrática, artigos 10.º, 77.º e 79.º, a natureza e as normas disciplinadoras da denominação e classificação das Instituições de ensino, artigos 57.º a 60.º, 74.º e 75.º), vem possibilitar uma melhor e mais precisa organização e gestão da estrutura do sistema educativo e, concomitantemente, aliada à gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros e os

⁶⁰⁴ Porém, Miguel Teixeira de Sousa, *Introdução ao Direito*, Edições Almedina, 5.ª reimpressão, Coimbra, Agosto 2018, p. 271, chama a atenção que, “mesmo que o sistema seja consistente, não é possível assegurar que todos os direitos possam ser simultaneamente gozados e que todas as obrigações possam ser simultaneamente cumpridas. Isto porque [...] quanto aos actos que ‘devem acontecer, é necessário também que possam acontecer’”.

recursos educativos, num sistema hierarquizado de desconcentração administrativa, com vista a atingir-se a eficiência do processo de ensino aprendizagem, a universalização do ensino e a eficácia do direito à educação.

10. TUTELA PROCESSUAL

10.1. Eficácia das Prestações Positivas

Os direitos fundamentais são assim entendidos por se situarem na esfera da *Constituição*. É a *Carta Magna* do País que confere o sentido e o âmbito dos direitos intrínsecos à individualidade humana, que, no caso de Angola, estão consignados nos artigos 22.º a 88.º da CRA.

Mas os direitos fundamentais não se esgotam nessas cláusulas *mater*, ao permitir a integração e interpretação desses preceitos de harmonia com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, a *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*, como estabelece o artigo 26.º, aparentemente pondo em causa a própria soberania. Isto é, não esgotando na Constituição as formas de garantia dos direitos consignados e permitindo a entrada de outros, não directamente expressos ou omissos na Constituição⁶⁰⁵, como é o caso do Direito à educação.

A este propósito, Jorge Miranda afirma que, nesse caso, “O Estado rompe as barreiras jurídicas de limitação e se converte em fim de si mesmo e quando a soberania entra em crise perante a multiplicação das interdependências e das formas de institucionalização da comunidade internacional, torna-se possível reforçar e, se necessário, substituir, em parte, o sistema de protecção interna por vários sistemas de protecção internacional dos direitos do homem.”⁶⁰⁶

Mas as decisões dos Tribunais têm também de ter em conta o costume, figura que lhe é reconhecida validade e força jurídica, conforme dispõe o artigo 7.º da CRA, “desde que não atente contra a dignidade humana”, por um lado, e o fenómeno religioso, enquanto factor social, por outro.

O direito à educação entra por via indirecta no ordenamento jurídico da República de Angola, por força do estabelecido no artigo 13.º, n.º 1, da CRA e, por isso, directamente aplicáveis, por constituírem direitos vinculativos a todas as pessoas singulares ou colectivas, públicas ou privadas, conforme dispõe o artigo 28.º, da CRA.

A CRA, por imposição do artigo 29.º, concede a garantia de acesso dos cidadãos aos Tribunais, sempre que os seus interesses “legalmente protegidos” estejam ameaçados. Quer isto dizer que, sempre que alguém não veja o seu direito à educação

⁶⁰⁶ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008, p. 42.

satisfeito pelo Estado, tem a faculdade de recorrer aos tribunais para fazer valer o seu direito.

A LBSE proclama a gratuidade do ensino primário, no artigo 7.º, que, de acordo com o artigo 17.º da LBSE, vai até à 6.ª classe e, no caso do ensino secundário, inclui a pós-alfabetização – artigo 33.º, n.º 1, alínea a), materializando o Princípio definido no artigo 21.º, alínea g), da CRA, em que ao Estado impõe-se o dever de assegurar o acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito.

Desprezando a linguagem pouco clara que encerram as normas jurídicas citadas, mas apoiando-nos no princípio da hermenêutica jurídica, segundo o qual deveremos encontrar o sentido da norma no conjunto do ordenamento jurídico, lançar mãos à norma de Direito Internacional, consagrada no artigo 26.º da Carta dos Direitos do Homem, parece-nos o mais acertado, com a permissão expressa da própria da CRA.

Por outro lado, a integração e interpretação das normas jurídicas internas pelas normas jurídicas internacionais tem, como consequência, a possibilidade da invocação, pelo cidadão, de um direito não (directa ou expressamente) consignado (*Direitos do Homem*) e na Constituição ou por outras normas de Direito Interno, mas atribuído pelas normas de Direito Internacional, nomeadamente a a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* e a *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*. Em conformidade ainda com este dispositivo Constitucional, os Tribunais Angolanos têm a obrigação de recorrer aos instrumentos internacionais para a resolução dos conflitos, “ainda que não invocados pelas partes”.

Neste contexto, pode afirmar-se que qualquer indivíduo tem a faculdade de recorrer ao tribunal, caso lhe seja negado o acesso ao ensino primário. E não valerá aqui o argumento de que a Lei não compromete o Estado a exercer a educação, mas o de promover políticas, na medida em que o próprio Estado estabelece os limites da sua actuação, declarando que o direito à gratuidade de ensino é concedido a todos, sem discriminação, até à 6.ª classe (pelo menos os que já acederam ao sistema de ensino primário nas instituições públicas de ensino, como expresso no artigo 11.º, n.º 1). Significa, também, que não é necessário que o cidadão invoque, em concreto, o recurso a esses instrumentos de Direito Internacional para que o Tribunal decida em conformidade. Ao Estado incumbe o dever de protecção ao titular do direito fundamental ameaçado, enquanto “credor junto do Estado de acções positivas de

protecção, traduzidas em prestações jurídicas e fácticas”⁶⁰⁷, de outro modo, estar-se-ia a incorrer em inconstitucionalidade por omissão⁶⁰⁸, por “inércia legiferante”, do que nos fala Canotilho⁶⁰⁹.

O limite imposto pelo artigo 28.º, n.º 2, da CRA, que submete a concretização dos direitos aos “recursos disponíveis” e, por isso, decreta a sua implementação progressiva, não colhe neste capítulo. O artigo 11.º da LBSEE já consigna a gratuidade no ensino primário que, de acordo com os artigos 27.º e 28.º, “tem a duração de seis classes e integra três ciclos de aprendizagem, de dois anos cada e dirigido às crianças dos seis aos 12 anos de idade, podendo estender-se até aos 14 anos”. Pode admitir-se, porém, que o poder público, no futuro, tendo em conta a sua disponibilidade orçamental, poderá estender a gratuidade e a obrigatoriedade de ensino para outros níveis, nomeadamente para aqueles sobre os quais recai a obrigatoriedade do Estado, da sociedade, das famílias e das empresas em prover a educação que, em conformidade com o n.º 2 desse artigo, se refere à Classe de Iniciação, o Ensino Primário e o I Ciclo do Ensino Secundário.

É o que se poderá depreender da interpretação das normas citadas e suportadas, ainda, pela afirmação da disposição do artigo 11.º n.º 3, que defere a responsabilidade de suportar os encargos da vida escolar aos pais e encarregados de educação e até aos próprios alunos, em caso de maior idade, aos alunos do II Ciclo o Ensino Secundário e do Ensino Superior. A LBSEE abriu uma lacuna ao omitir a alfabetização e a formação profissional básica.

Neste sentido, pode o Estado, com base neste argumento, escusar-se das suas obrigações, quando é consabido que o Estado tem a possibilidade de furtar-se desses deveres auto-consentidos, alegando a exiguidade orçamental?

Vale aqui comparar a percentagem do orçamento conferido à educação, o tipo de infra-estruturas construídas, o plano de formação e superação dos professores, em

⁶⁰⁷ Jorge Pereira da Silva, *Deveres do Estado de Protecção dos Direitos Fundamentais: Fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Coleção Teses de Direito, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, p. 343.

⁶⁰⁸ A figura da inconstitucionalidade por omissão pode ser entendida, no dizer de Jorge Miranda, como “a violação da Constituição por falta de lei que lhe dê cumprimento.” Jorge Miranda, “Estudos sobre a Constituição”, Livraria Petrony, 1977, 1.º v., p. 33, apud, Joana Rita de Sousa Covelo Abreu, *Inconstitucionalidade por omissão e acção por incumprimento – A inércia do legislador e suas consequências*, Juruá Editora, Lisboa, 2011, p. 90.

⁶⁰⁹ Gomes Canotilho, “*Constituição dirigente e vinculação do legislador – contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas*”, Reimpressão. Coimbra: Coimbra, 1982, p. 351 e, também, 2.ª Ed. 2001, apud Joana Rita de Sousa Covelo Abreu, *Inconstitucionalidade por omissão e acção por incumprimento – A inércia do legislador e suas consequências*, Juruá Editora, Lisboa, 2011, p. 91.

suma, ao conjunto de condições subjectivas e materiais disponibilizadas e à sua normativização, e a actuação dos poderes executivo, legislativo e judicial na sua fiscalização, controlo e penalização, cujos dados concretos seria difícil o cidadão controlar de modo a obter a sua pretensão, apresentando-os como meio de prova da “possibilidade económica e financeira” do Estado em prover a sua educação.

O Estado Angolano tem a obrigação de prestar o ensino primário universal, obrigatório e gratuito, desde a primeira até à sexta classe (6 anos de escolaridade)⁶¹⁰. Por outras palavras, todos os indivíduos, sem discriminação de sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão, têm direito ao acesso e frequência à escola, sem efectuar qualquer pagamento pela inscrição e assistência às aulas. Por força deste dispositivo legal, consignado na LBSE, o Estado tem ainda a obrigação de prover o material escolar de todos os alunos que frequentam o ensino primário⁶¹¹ (da primeira à sexta classes).

Resulta das normas em apreciação que ao Estado Angolano incumbe a obrigação de uma prestação positiva, que se consubstancia na criação de condições para que todos os cidadãos tenham acesso à escola e a frequentem até à sexta classe no ensino regular e na pós-alfabetização, tratando-se do ensino de adultos, neste último caso: crianças, jovens e adultos, independentemente da sua idade, têm direito a concluir o ensino primário, em escola da sua preferência, visto não existir nenhuma norma em contrário, sem encargos para si e para a sua família, cabendo ao Estado o seu provimento.

A gratuidade de ensino, tendo em conta a obrigatoriedade da sua frequência, disposta no artigo 11.º da LBSEE, deveria estender-se ao ensino privado cuja prestação o Estado se obrigaria a subsidiar, ao abrigo do disposto no artigo 98.º, n.º 4, na medida em que a ministração do ensino primário constitui, sem dúvida, um serviço “de interesse público relevante e estratégico”, condição requerida e suficiente que preenche o requisito de acesso ao subsídio do Estado, tal como previsto nessa disposição legal.

Quer as disposições da Lei n.º 25/12, que estende a obrigatoriedade e a gratuidade de ensino à classe de iniciação, quer as disposições consignadas nos artigos 11.º, 12.º e 98.º, n.º 4 da LBSEE, têm como consequência imediata a assumpção, pelo

⁶¹⁰ O artigo 63.º da Lei n.º 25/12, de 22 de Agosto, publicada no *Diário da República* n.º 162 impõe a obrigatoriedade e gratuidade no acesso e na frequência à educação na primeira infância, em que inclui a classe de iniciação, perfazendo sete anos de escolaridade obrigatória e gratuita.

⁶¹¹ O Estado deve prover a educação desde a iniciação, por força do disposto no artigo 63.º, da Lei n.º 25/12, de 22 de Agosto, até à 6.ª classe do ensino primário.

Estado Angolano, de um encargo financeiro que não pode suportar. Prova disso é a existência de numerosas crianças e jovens, ocasionados por falta de infra-estruturas e pessoal docente insuficiente para fazer face às suas necessidades de aprendizagem⁶¹²
⁶¹³.

Neste contexto, qual o entendimento que deveremos extrair do conteúdo das normas supra-referenciadas, sabendo da impossibilidade da sua concretização, tal como prescrita?

O sentido que poderemos extrair é o de que, de facto, estas regras de Direito constituem intenções políticas erigidas em Lei, normas meramente programáticas que o Estado Angolano irá materializar de forma “progressiva”, mas contudo efectiva, na medida em que qualquer norma Constitucional deve considerar-se obrigatória. Se, de acordo com Canotilho, “a Constituição vale como Lei, às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico aos restantes preceitos da Constituição, não deve, pois, falar-se de simples eficácia programática (ou directiva)”⁶¹⁴. A efectividade da norma jurídica é retirada na sua aplicabilidade imediata e na possibilidade de recurso a órgãos próprios para a sua exigibilidade de cumprimento por parte dos órgãos públicos, faculdade conferida pelos artigos 8.º e 22.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, para que o artigo 26.º da CRA nos remete.

A exigência dos particulares em reclamar do Estado a realização de prestações ou comportamentos positivos está contida na essência dos direitos sociais, onde se enquadra o direito à educação, e é esta qualidade que obriga o Estado a agir de modo a criar as condições para a sua efectivação.

Concomitantemente, os direitos sociais obrigam a que o Estado se abstenha de ter comportamentos que impeçam ou obriguem o exercício dos direitos sociais pelos cidadãos.

⁶¹² De acordo com o IIBEP o total de crianças com 6 anos de idade a frequentar a 1.ª classe do ensino primário era de 51% em 2008/2009. Isto é, a proporção de crianças com 6 anos de idade a frequentar a 1.ª classe do ensino primário, corresponde ao coeficiente entre o número de crianças com 6 anos (idade de entrada para a primeira classe no EP do Se de Angola) a frequentar a 1.ª classe do E P e o número de crianças com 6 anos de idade. – IIBEP, Vol. II, Relatório de Tabelas, 2011, p. 101.

⁶¹³ De acordo com o Censo revelado em 2014, Angola pertence ao grupo dos países com baixo desenvolvimento Humano. No domínio da Educação, assistiu-se a um aumento de 2,5 milhões de alunos, em 2002, no sistema educativo nacional, para 10 milhões, em 2018, e uma taxa de alfabetização de jovens e adultos de 75%, contra os 50% anteriormente apurados. Dos jovens dos 18 aos 24 anos, só 34% possuem a escolaridade obrigatória completa do ensino primário, 29% completaram o I Ciclo do Ensino Secundário e 13% o II Ciclo do Ensino Secundário, in *Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022*, Vol. I, Abril 2018, pp. 12 e 40.

⁶¹⁴ José Joaquim Gomes Canotilho, *Estado de Direito*, Gradiva, Lisboa, 1999, p. 1102.

Jorge Miranda, ao contrapor os conteúdos dos direitos de liberdade e dos direitos sociais, concebe os direitos sociais como direitos positivos “não puros”, admitindo uma “dimensão negativa” desses direitos, avançando com os seguintes argumentos:

- a) Implica um dever de respeito para com outrem;
- b) Não podem ser impostos às pessoas, salvo se comportarem deveres, e, mesmo assim, dentro de certos limites;
- c) A efectivação desse direito implica a participação do interessado;
- d) A participação do interessado tem de ser de forma livre, sem impedimentos ou restrições.⁶¹⁵

Havendo vontade livre e expressa do cidadão em estudar, o Estado deverá corresponder a essa vontade, desde que se enquadre nos níveis de educação abrangidos pela obrigatoriedade e gratuidade de ensino, não importando o tipo de instituição pública ou privada.

Marília de Almeida considera que as políticas públicas constituem uma forma de concretização das normas constitucionais, cabendo ao judicial o controlo da sua execução. Aqui, a satisfação do direito à educação não caberia só ao indivíduo, mas também ao poder judicial, na medida em que, como diz Mauro Cappelletti, os direitos sociais exigem uma acção permanente do Estado “em promover a realização dos programas sociais.”⁶¹⁶

A aplicabilidade do direito à educação pressupõe a sua eficácia, isto é, o exercício em concreto desse direito. Esta faculdade prevê, por sua vez, que perante a inactividade ou omissão do Estado, enquanto prestador positivo dessa obrigação, possa ser judicialmente demandado⁶¹⁷.

⁶¹⁵ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008.

⁶¹⁶ Citados por Leonardo Cacao Santos La Brandbury, *Direito à Educação – Judicialização, Políticas Públicas e Efetividade do Direito Fundamental*, Juruá Editora, Curitiba, 2015, pp. 20-21.

⁶¹⁷ Segundo Bobbio, “O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. [...] Quando digo que o problema mais urgente que temos de enfrentar não é o problema do fundamento, mas das garantias, quero dizer que consideramos o problema do fundamento não como inexistente, mas como – em certo sentido – resolvido, ou seja, como um problema com cuja solução já não devemos mais preocupar”, Norberto Bobbio, *A Era dos Direitos*, apresentação de Celso Lafer, nova edição, do original *L’età dei diritti*, 1992, Elsevier Editora, Lda, Rio de Janeiro, 2004, pp. 25-26.

Não basta legislar, é necessário que se promulguem leis que não violem a dignidade humana, com o princípio da igualdade e da não discriminação⁶¹⁸, e que, concomitantemente, se cumpra com a determinação da lei. O Estado de Direito quer também significar o acatamento das Leis pelo poder público, este mesmo poder que deliberou e promulgou as normas de conduta a que todos os indivíduos, sem discriminação de qualquer espécie, devem obedecer e acatar, visando a sua eficácia.

Na defesa do cidadão contra a arbitrariedade do próprio Estado reside o espírito democrático do Estado.

O direito à educação, para que se torne efectivo, não basta que o Estado se obrigue a esta prestação. É ainda indispensável que ao cidadão se imponha o dever de estudar, contrariamente ao que acontece em Angola, em que o ensino primário só se torna obrigatório “para os indivíduos que frequentem o subsistema do ensino geral.” A obrigatoriedade incidirá sobre os que já integram o sistema. A frequência do ensino primário constitui uma condição prévia para a progressão no subsistema do ensino geral e não uma obrigação do cidadão perante o Estado. Esta regra, prevista no artigo 8.º da LBSE, não constitui, por si mesma, um dever jurídico a que corresponderia ao cumprimento coercivo através de uma acção judicial, perpetrada pelo Estado aos representantes do menor.

Para que o dever do Estado de criar a escola seja efectivo, é necessário que o dever do cidadão em estudar seja obrigatório.

Tal como está enunciada, a norma do artigo 12.º da LBSEE deixa ao livre arbítrio da criança ou dos seus pais a faculdade de ser ou não instruída. A efectividade do direito à educação é indissociável da obrigatoriedade escolar. O direito à educação e o dever de frequentar a escola estão estreitamente vinculadas.

A obrigatoriedade do ensino decorre do artigo 21.º, alínea g), da Constituição de 2010, ao se impor ao Estado o dever de “promover políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório”, situação afluída pelo artigo 31.º, na Lei da Revisão Constitucional – Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, e ao afirmar “a incumbência do

Em Angola, a preocupação coloca-se, precisamente, nas duas vertentes: quer no que se refere aos fundamentos, quer no que refere à garantia dos direitos.

⁶¹⁸ Como salienta Manuel Afonso Vaz: “O anterior conceito puramente jurídico da lei cede lugar a um conceito puramente político; substitui-se a vontade racional por uma vontade política, o que faz com que a lei perca a objectiva índole normativa para se converter em puro acto formal de prescrição do poder legislativo.”, Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva da Lei, A causa da lei na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.ª edição, Coimbra editora, Coimbra, Janeiro de 2013, p. 519.

Estado na promoção do desenvolvimento harmonioso da personalidade dos jovens e a criação de condições de efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente, no ensino”.

Malgrado as objecções óbvias ao Princípio da Obrigatoriedade da Escolaridade, enquanto dever jurídico do cidadão, fundadas na restrição da liberdade individual, a verdade é que o direito do Estado de obrigar os pais e encarregados de educação a fazer com que o seu educando seja compelido a aprender a ler e a escrever “decorre da protecção devida pelo poder público àquele que tem necessidade de intervenção da sociedade, para gozar das garantias que lhe são conferidas pela Lei”, tutela esta que, sem a disposição legal expressa, permaneceria ineficaz, mesmo que o Estado tivesse a capacidade material e humana para absorver todas as crianças em idade escolar e inseri-las no sistema de educação e ensino, pois, como afirma Cláudia Gonçalves, “nem toda a intervenção do Estado é a negação da liberdade”⁶¹⁹.

O Princípio da Segurança Jurídica implica que a Lei seja aplicada conforme descrita na norma, de acordo com a interpretação que lhe é conferida pelo órgão que a criou, pela Assembleia Nacional, tratando-se de uma Lei em sentido estrito, ou pelo juiz, mas também de acordo com a Constituição em respeito pela dignidade da pessoa humana, o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias e o Estado de Direito – O exercício do direito à educação pressupõe não só a possibilidade de acesso, mas a sua frequência. A gratuitidade no ensino significa, de acordo com o artigo 11.º da LBSEE, que a sua frequência seja gratuita, isto é, que:

- a) Não só a matrícula não é cobrada, como a assistência às aulas é livre de qualquer encargo para o aluno. Nesta conformidade, o aluno tem direito a ter uma sala de aula com condições materiais pedagógicas adequadas, nomeadamente, carteiras com cadeiras onde possam escrever e sentar, boas condições acústicas e visuais, laboratório, incluindo todo o material colectivo ou individual e equipamento escolar necessário à boa aprendizagem;

⁶¹⁹ Cláudia Maria da Costa Gonçalves – *Direitos Fundamentais Sociais, reeleitura de uma Constituição Dirigente*, 3.ª edição – Revista e actualizada, até a Emenda Constitucional 71/2012, Juruá editor, 2013, p. 63, e ainda Siches “Pero dentro de una concepción personalista o humanista, en la cual la realización de los valores sociales y estatales es interpretada como la condición o el instrumento para que pueden ser cumplidos los individuales, no hay oposición entre esos dos tipos de valores” – Luis Recasens Siches – *Vida Humana, sociedad u derecho: fundamentación de la filosofía del derecho*, 3.ª ed. México, Porrúa, 1952, p. 541.

- b) Material escolar individual, nomeadamente, livros, cadernos, lápis, borracha, régua, esquadro, enfim, todo o material didáctico pedagógico necessário para que, individualmente, possa tirar proveito das aulas que lhe são leccionadas e “desenvolver harmoniosamente as suas capacidades, em todas as suas facetas, de maneira contínua”;
- c) Merenda escolar, produzida localmente e provida pelas direcções Municipais da Educação, em conformidade com o disposto no artigo 68.º, alínea i) do Decreto Presidencial n.º 208/17;
- d) Acesso aos meios informáticos.

A Lei não obriga o Estado a prover a merenda escolar nem o transporte escolar gratuitos para os alunos da Classe de Iniciação e do I Ciclo do Ensino Secundário das Instituições de Ensino Públicas. Tal privilégio ao Ensino Primário é, ainda, assegurado através da Resolução n.º 40/06, do Conselho de Ministros, que aprovou as “linhas gerais do Plano de Acção do Programa da Merenda Escolar, para os anos de 2006, 2007 e 2008”, como ponto de partida, e de outros planos trianuais, que constitui um instrumento definidor da política pública do Governo com o propósito de melhorar as taxas de sucesso, a capacidade de concentração e assimilação dos alunos e reduzir a prevalência de deficiências em micronutrientes, dirigidos a todas as crianças em idade escolar, nos 6 anos de escolaridade, coincidentes com o período de gratuidade de ensino.

O Governo comprometeu-se a, progressivamente, garantir a merenda escolar nos seis primeiros anos de escolaridade a todas as crianças, de forma gratuita^{620 621}, o que a torna exigível, por parte dos cidadãos abrangidos pela norma, podendo, caso queiram, recorrer aos órgãos de justiça para a sua efectivação.

Aos Governos Provinciais cabe a aprovação dos contratos e o acompanhamento da sua execução – artigo 15.º –, e ainda a fiscalização da sua execução – artigo 19.º –, enquanto às comissões de pais e encarregados de educação compete o apoio na organização e distribuição.

⁶²⁰ Resolução n.º 40/06, de 17.05.06, publicada no *Diário da República* n.º 89, de 24.07.06.

⁶²¹ Decreto Presidencial n.º 138/13, de 19.09.2013, que aprova o Regulamento da Merenda Escolar, publicado no *Diário da República* n.º 183, veio tornar efectivo o direito à merenda escolar gratuito para todas as crianças em idade escolar – artigo 8.º –, quer de escolas públicas, quer de escolas privadas – artigo 3.º.

A intervenção dos pais e encarregados de educação constitui uma forma de garantia da efectividade desse direito, enquanto parte interessada na sua satisfação, em prol do direito que têm de protecção aos seus filhos, para além da faculdade de intervirem directamente na decisão de especificação da alimentação a dar aos seus educandos.

Outra questão será a possibilidade de intervenção no tipo de conhecimentos transmitidos pelos professores e, ainda, a relação entre os alunos, professores e corpo directivo.

No capítulo da satisfação dos direitos sociais constituirá um direito exigir do Estado a participação do indivíduo na resolução dos problemas da escola – artigo 10º da LBSEE –, e, nesta conformidade, na definição de um estatuto e na estrutura da organização dos órgãos internos das instituições escolares.

Por conseguinte, é lícito aos pais e encarregados de educação ou ao aluno de maior idade instar aos órgãos de direcção da escola a sua participação na vida escolar, recorrer aos órgãos superiores da administração ou, ainda, sob pena de o poder fazer judicialmente, tal como poderá demandar o Governo pela falta de integridade dos planos de estudo, em conformidade com o artigo 7.º da LBSEE, ou ainda agir através dos órgãos da administração do Estado ou judiciais, no caso de determinada escola estar a ensinar com base nos Princípios de uma dada religião, em desrespeito da laicidade protegida pelo artigo 10º da CRA e do artigo 8.º, da LBSE, desde que tal escola não esteja autorizada para o seu exercício e devidamente enquadrada no artigo 119.º da LBSEE.

Os titulares do direito à educação podem validamente demandar o poder público, face à sua omissão, relativamente ao dever de agir na protecção dos direitos sociais consignados na *Constituição da República de Angola*, quer de forma graciosa, por reclamação ou recursos ao órgão que deixou de tomar a decisão ou hierarquicamente superiores, conforme nos esclarece o artigo 4.º da Lei n.º 2/94, ou de forma contenciosa, recorrendo aos tribunais cíveis e administrativos, no caso de se procurar obter a invalidade ou a declaração de inexistência do acto proferido, nos termos previstos no artigo 2.º, da mesma Lei.

É *mister* não encerrar este capítulo sem antes referirmos, ainda que de leve, a dimensão factual do sistema jurídico que, segundo Paulo Otero, resulta do “valor social

das normas jurídicas e do inerente grau de efectividade da sua aplicação”⁶²². Esta posição afasta a teoria positivista do Direito, segundo a qual as normas jurídicas se centram, única e exclusivamente, na sua validade formal, pondo de lado a sua “real capacidade para regular em termos concretos as situações da vida subsumíveis na respectiva previsão normativa”⁶²³ e, por isso, na prática são substituídas por normas “informalmente produzidas”⁶²⁴.

10.2. Justicialidade dos Direitos ligados à educação

A força jurídica dos direitos sociais e humanos decorre da possibilidade de acesso à exigência desses direitos por parte dos seus titulares. Quer isto dizer que é necessário que existam mecanismos que garantam a sua efectividade, assegurada, tal como prescreve o artigo 29.º da CRA, pelos órgãos do poder judicial através dos tribunais, a quem compete a “defesa dos interesses legalmente protegidos” – artigo 174.º da CRA.

Neste sentido, a justicialidade consiste na possibilidade de buscar os direitos fundamentais, nomeadamente dos direitos económicos e sociais, face ao Poder Judiciário. Por outras palavras, a possibilidade efectiva de accionar os órgãos judiciais para fazer valer os seus direitos é o que chamamos de justicialidade.

A Lei n.º 2/94 veio permitir a impugnação contenciosa dos actos administrativos feridos de ilegalidade ou mesmo de omissão do poder público, que esquecendo-se que “a Lei, em geral, não é um conselho, mas uma ordem”, parafraseando Thomas Hobbes⁶²⁵, as ignora ou, de acordo com Mello, “A Constituição não são simples ideários e nem as normas jurídicas são conselhos, mas sim a conversão desses ideários em regras impositivas para todos.”⁶²⁶ É importante lembrar que o artigo 28.º da CRA atribui eficácia vinculante aos direitos, liberdades e garantias estabelecidos, de acordo com o artigo 27.º, na Constituição, consagrados na Lei ou em Convenção Internacional.

A estatuição do artigo 27.º da CRA tem especial relevância pelo facto de possibilitar a exigibilidade desses direitos adquiridos, não só por via da Constituição,

⁶²² Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, Vol II, Organização do Poder Político, Edições Almedina, Coimbra, Maio 2010, p. 161.

⁶²³ Ibidem

⁶²⁴ Ibidem

⁶²⁵ Thomas Hobbes, *Leviatã*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1995, p. 226.

⁶²⁶ Celso Mello, *A Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social*, in *Revista de Direito Público*, n.º 57-58, RT, São Paulo, Janeiro /Junho de 1981, p. 236.

mas também por legislação avulsa. A vinculação dos direitos, liberdades e garantias aos tribunais exige que estes apliquem as regras constantes dos instrumentos internacionais, “ainda que não seja invocado pelas partes”, artigo 26.º, n.º 3, *in fine*, em caso de lesão. É dessa faculdade de “ser conhecida” pelos tribunais que se retira a sua justicialidade e não já a sua exigibilidade⁶²⁷.

Segundo Andreas Lescano e Kolja Möller, a concretização dos direitos sociais no direito internacional advém da reivindicação de direitos subjectivos individuais obrigatórios. Tais reivindicações encontram reservas por parte de juristas conservadores, nomeadamente a “vagueza, (indeterminação e falta de clareza dos textos internacionais), o processo de concretização (garantia da concretização do direito sob reserva do poder ser realizado), a dependência dos recursos (decisões democráticas em situações de escassez) ou da não-justicialidade (aplicabilidade judicial)”⁶²⁸, subsumíveis às reservas abaixo apontadas por Liana Lins.

De acordo com esta jurista, estão identificados três obstáculos que impedem a exigibilidade das normas de direitos fundamentais, a que chamou de “tripé denegatório”:

- a) Baixa densidade normativa;
- b) Reserva do possível;
- c) Reservas do legislador e do administrador.⁶²⁹

A baixa densidade normativa é caracterizada pelo baixo grau de precisão da norma jurídica, que se vai reflectir na vinculação, aplicabilidade e justicialidade, aliás, já apontado como um factor constrangedor na interpretação das normas jurídicas no Ordenamento Jurídico Angolano, em geral, razão apontada por alguns autores como uma “negação subtil da vinculação dos direitos sociais”, ao “permitir que a prática judicial seja conivente com a sua sistemática violação”⁶³⁰, pois consideram-na transponível, face às imprecisões do conjunto das normas jurídicas, mormente das liberdades, cuja

⁶²⁷ Liana Cirne Lins, *A Justicialidade dos Direitos Fundamentais Sociais, Uma Avaliação Crítica do Tripé Denegatório de sua Exigibilidade e da Concretização Constitucional Selectiva*, Revista de Informação Legislativa, 46, N.º 182, Brasília, 2009, p. 52.

⁶²⁸ Andreas Fisher-Lescano e Kolja Moller, *Luta pelos Direitos Sociais Globais: O Delicado Seria o Mais Grosseiro*, tradução de Carolina Alves Vestena e Guilherme Gonçalves, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017, pp. 66 a 74.

⁶²⁹ Idem, p. 51.

⁶³⁰ Idem, p. 58.

vinculação não é posta em causa⁶³¹. “A densidade normativa das normas de Direito deve ser verificada em concreto” no contexto da ordem jurídica e da ponderação dos valores em jogo. Para nós, esta situação constitui mera retórica, na medida em que o Estado Democrático de Direito é ainda embrionário no nosso país, não havendo prática que suporte consistentemente qualquer doutrina proposta.

O Princípio da Reserva do Possível, consagrado no artigo 28.º, n.º 2, *in fine*, condiciona a concretização efectiva dos direitos constitucionais económicos, sociais e culturais, não só à implementação progressiva, mas fundamentalmente aos recursos disponíveis, contrariamente ao que dispõe sobre os direitos, liberdades e garantias que têm aplicação imediata, admitindo um regime diferente, injustificadamente, uma vez que ambos consistem em normas constitucionais e, por isso, merecedoras de igual tutela jurídica.

Nesta conformidade, o exercício do direito à educação a todos os cidadãos estaria “sob reserva do possível” e, assim, mesmo que o cidadão fosse reclamar o seu direito junto dos Tribunais, a sua pretensão, embora lícita e exigível, poderia não ser satisfeita, caso o poder público alegasse “falta de recursos financeiros”. O cidadão, por essa razão, nunca poderia obter uma sentença favorável no sentido de, por exemplo, o poder público criar mais escolas a fim de atender à demanda. A reserva do possível constitui, de facto, uma limitação à eficácia dos direitos sociais e económicos e fere, frontalmente, os Princípios da Universalidade e da Igualdade, estes não condicionados pela reserva do possível e consignados expressamente nos artigos 22.º e 23.º da CRA.

Várias vozes se têm levantado contra o Princípio da Reserva do Possível por consistir na negação dos direitos sociais com base num orçamento determinado, que tem carácter periódico, logo, não definitivo⁶³². Alexy recomenda a “ponderação dos bens

⁶³¹ Assis defende, a propósito da Constituição Brasileira de 1988, que “por tal fundamento, deixaria de se aplicar o artigo 62.º, da Constituição, que prevê a edição de medida provisória em caso de “relevância e urgência”, pois estes termos se ostentam tão ambíguos e vagos como juros reais”, Assis, 1990, p. 46, citado por Cláudia Maria da Costa Gonçalves, *Direitos Fundamentais Sociais*, 2.ª Ed., Juruá, Lisboa, 2011, p. 221.

Para além de que, “A tarefa Central do Direito é transformar indeterminação em determinação, o indecível em decidível”. Andreas Fisher-Lescano e Kolja Moller, *Luta pelos Direitos Sociais Globais: O Delicado Seria o Mais Grosseiro*, tradução de Carolina Alves Vestena e Guilherme Gonçalves, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017, p. 67.

⁶³² Flávio Galdino, *Legitimação dos Direitos Humanos*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2002, p. 213.

em jogo”⁶³³ e Ricardo Lobo aponta para a sujeição ao “princípio da razoabilidade”, apelando à proporcionalidade e ao equilíbrio das decisões judiciais⁶³⁴.

Para além do mais, a Administração Pública está vinculada ao Princípio da Legalidade da Despesa Pública, concomitantemente ao dever de sujeição ao acatamento das decisões judiciais, criando-se assim um verdadeiro conflito. Um deles terá de prevalecer sobre o outro, valendo aqui a ponderação do juiz, *in concreto*, da necessidade, adequação e proporcionalidade, já que não lhe é permitido, por Lei, decidir sobre a restrição de direitos fundamentais. Tarefa difícil pela indeterminação que estes conceitos encerram; ambos têm por objectivo a salvaguarda de direitos constitucionalmente protegidos, situação que ficará clara em relação aos subsistemas de ensino não cobertos pela obrigatoriedade de ensino, por imposição do artigo 28.º, n.º 2, *in fine*, que submete a eficácia dos direitos económicos, sociais e culturais aos “recursos disponíveis”.

A invocação da reserva do possível tem implicações no plano das relações emanantes de outras esferas jurídicas, nomeadamente no caso do inadimplemento do devedor, quer no plano substantivo, suportado pelas normas de Direito Civil, quer no plano adjectivo, suportado pelas normas de Direito Processual Civil.

Mas os direitos fundamentais, para além da dimensão prestativa do Estado (direitos positivos), têm uma dimensão negativa que se consubstancia na defesa do cidadão perante os abusos do Estado, com igual peso e medida.

É assim que, se, por um lado, ao Estado caberá invocar a “reserva do possível”, por outro, só o cidadão poderá alegar o “mínimo existencial”, como matéria de defesa.

O mínimo existencial poderá ser definido como o conjunto de condições básicas da existência humana, como forma de assegurar a sua dignidade sem que os limites da sua subsistência sejam afectados ou desrespeitados⁶³⁵. Esta é uma arma que o cidadão, à luz da Constituição de Angola, pode lançar mãos, extraída do conjunto dos direitos e liberdades sociais fundamentais, com base no Princípio do Direito à Vida ou do Direito à Integridade Pessoal, que inclui o respeito pela pessoa e dignidade humanas, estabelecido nos artigos 30º e 31.º, da CRA, e, quanto mais não seja, caso não existissem estas normas, do reconhecimento da República de Angola como um Estado Democrático de Direito,

⁶³³ Robert Alexy, *Derecho y Razón Práctica*, Fontamara, México, 1997, p. 498.

⁶³⁴ Ricardo Lobo Torres, “A cidadania Multidimensional na Era dos Direitos”, in Celso de Albuquerque Mello, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2003, p. 29 e ss.

⁶³⁵ Rafael José Nadim Lazari, *Reserva do Possível e Mínimo Existencial, A Pretensão da Eficácia da Norma Constitucional em Face da Realidade*, Juruá, Curitiba, 2012, p. 92.

pelo artigo 2.º, assim como o da Garantia de Tutela Jurisdicional Efectiva, sempre que os seus direitos sejam infringidos ou preteridos, tal como indica o artigo 29.º da CRA. Conforme sustentam alguns autores, a que Rafael Lazari alude, o Princípio da Dignidade Humana “não reclama apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada.”⁶³⁶

A invocação pelo cidadão do mínimo existencial será a justa resposta ao argumento da reserva do possível, invocada pelo Estado.

A terceira condicionante prende-se com o Princípio da Separação dos Poderes, consignado no artigo 2.º da CRA, traço distintivo do Estado Democrático de Direito, suportadas por Montesquieu e contraposta por Karl Loewenstein, que sustenta que os três poderes não seriam mais que “diferentes técnicas do exercício da liderança política e da actividade de governo.”⁶³⁷ A CRA prossegue a interdependência de poderes defendida por Grau⁶³⁸, estabelecendo o diálogo entre eles.

É, porém, em ordem a separação de poderes, que ao judiciário não cabe exercer as tarefas que compete ao legislativo e ao executivo, mas ao controlo da sua constitucionalidade, caso contrário, redundaria num enfraquecimento das conquistas democráticas.

É preciso afirmar que uma decisão judicial sobre a concretização de um direito social e económico, quer se trate do direito à saúde, à cultura ou à educação, envolve o dispêndio orçamental por parte do Estado e, em última instância, como afirma Liana Lins, a “decisão acerca das prioridades de implementação das políticas públicas consagradoras dos direitos sociais”⁶³⁹ e de nenhum modo se pretende a substituição do ordenamento constitucional democrático por um Estado de Direito.”⁶⁴⁰

Para superar tais dificuldades, três caminhos vêm sendo apontados:

- a) Ponderação do juiz face à actividade judicial – a decisão deve ser orientada para a realização dos direitos constitucionalmente protegidos;

⁶³⁶ Otto Bachof, *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*, in: VVDStRL, 1954, pp. 42-43, apud Rafael José Nadim Lazari, *Reserva do Possível e Mínimo Existencial, A Pretensão da Eficácia da Norma Constitucional em Face da Realidade*, Juruá, Curitiba, 2012, p. 91.

⁶³⁷ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Editora Ariel, Barcelona, 1986, p. 56.

⁶³⁸ Eros Grau, *A Ordem Económica nas Constituições de 1988*, 6.ª edição, Malheiros, São Paulo, 2001, p. 330.

⁶³⁹ Liana Cirne Lins, *A Justicialidade dos Direitos Fundamentais Sociais, Uma Avaliação Crítica do Tripé Denegatório de sua Exigibilidade e da Concretização Constitucional Selectiva*, Revista de Informação Legislativa, 46, N.º 182, Brasília, 2009, p. 69.

⁶⁴⁰ Ernst-Wolfgang Böckenförd, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos, 1993, p. 79.

- b) Institucionalização de um direito processual constitucional – na prescrição de normas de procedimento extraídas dos efeitos que cada direito social deve comportar;
- c) “Activismo judicial democraticamente responsável”⁶⁴¹ – o que implica a não substituição do legislador pelo juiz, observando a sua actividade no plano estrito das leis que conforma a sua decisão.

Falar de justiça implica falar de igualdade de todos perante a Lei e os direitos fundamentais que a ela (igualdade) são submetidos – igualdade formal, sem discriminação, obrigando a que todas as autoridades apliquem o Direito de forma igual, independentemente da raça, credo religioso, sexo, condição social ou económica, deficiência ou grau de instrução, contrariamente ao postulado por Miranda, ao afirmar que “Os direitos fundamentais não podem ser estudados à margem da ideia de igualdade. Eles postulam uma atribuição não apenas universal, como também igual.”⁶⁴² E Hesse acrescenta: “a igualdade material não consiste num tratamento igual sem distinção de todos em todas as relações. Senão só aquilo que é igual deve ser tratado igualmente. O Princípio da Igualdade proíbe uma regulação desigual de factos iguais; casos iguais devem encontrar regra igual”⁶⁴³.

Contudo, a CRA postula normas que podem configurar desigualdades grosseiras, ferindo o Princípio da Igualdade aí consignada, no artigo 23.º, tais como o direito à privação da liberdade, consignado no artigo 64.º, no que se refere à infância, no artigo 80.º, em relação aos jovens, no artigo 81.º, sobre os antigos combatentes e veteranos da Pátria, seus cônjuges e descendentes, previsto no artigo 84.º, e protegidos contra os despedimentos por vias do artigo 207.º, n.º 1 alínea c), e n.º 3, da LGT, e no que concerne à mulher, nos artigos 207.º, n.º 1, alínea b) 242.º e seguintes da LGT⁶⁴⁴, no caso da mulher trabalhadora em estado de gravidez e após o nascimento do filho, nos três primeiros anos à mulher a igualdade de tratamento e a não discriminação nas relações

⁶⁴¹ Liana Cirne Lins, *A Justicialidade dos Direitos Fundamentais Sociais, Uma Avaliação Crítica do Tripé Denegatório de sua Exigibilidade e da Concretização Constitucional Selectiva*, Revista de Informação Legislativa, 46, N.º 182, Brasília, 2009, p. 68.

⁶⁴² Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – *Direitos Fundamentais*, 3.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p. 224.

⁶⁴³ Konrad Hesse, *Elementos do Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, SAFE, Porto Alegre, 1998, p. 330.

⁶⁴⁴ Lei Geral do Trabalho, Lei n.º 7/15, de 15 de Junho de 2015.

de trabalho, para além de outras disposições especiais de prestação de trabalho por menores, consignadas nos artigos 253.º e seguintes da LGT.

Com excepção da situação da mulher grávida e após o nascimento do filho não configurar, de facto, uma situação de desigualdade perante o homem, já que este não pode estar sujeito ao estado fisiológico de “concebido”, atributo que a natureza reservou somente à mulher, ou da amamentação natural, todas as pessoas que estejam nesse estado estão submetidas às mesmas normas jurídicas. Não se trata aqui, explicitamente, de criar desigualdades de tratamento nas relações de trabalho, mas no reconhecimento de uma situação biológica passageira, que merece protecção legal “especial”.

Diferente é a situação da infância, da adolescência ou dos veteranos da pátria, seus cônjuges e descendentes que, embora passageira, é justificada por razões de fragilidade social, ou de reconhecimento social, no caso dos combatentes e veteranos da Pátria.

Estas situações de desigualdade parecem confirmar a teoria de Hesse atrás descrita, fundamentando-se em “razão suficiente, razoável, que surja da natureza da coisa que de alguma forma seja concretamente compreensível”, no dizer de Alexy⁶⁴⁵. Mello⁶⁴⁶ caracteriza tais situações desde que reúnam os seguintes requisitos:

- a) Que a desigualdade não atinja somente um só indivíduo;
- b) Que as situações ou pessoas discriminadas pela norma de Direito sejam, de facto, efectivamente distintas entre si, seja ao nível de traços ou de características que as diferenciem entre os demais;
- c) Que exista, *in abstracto*, uma correlação lógica entre os factos desiguais e a distinção de regime jurídico em função deles, prescrito pela regra jurídica;
- d) Que, *in concreto*, o vínculo de correlação desses factos diferenciais e a diversidade de regime jurídico seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos.

Discriminação é diferente de Igualdade, pois esta contrapõe-se àquela e vice-versa. A verdade é que as situações que venham a restringir os direitos fundamentais têm de estar expressamente consagradas ou autorizadas pela própria Constituição. E, nesta medida, deve ser considerado e interpretado o direito à Igualdade.

⁶⁴⁵ Robert Alexy, *Derecho y Razón Práctica*, Fontamara, México, 1997, p. 395.

⁶⁴⁶ Celso de Albuquerque Mello, *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3.ª edição, Editora Malheiros, São Paulo, 1999, p. 41.

Estando tais normas nela consignadas, nasce uma outra questão. Poderá a Constituição conter normas inconstitucionais?

Seja qual for a posição para esta questão, a verdade é que os Tribunais devem tomar decisões que se fundam em princípios definidos na Constituição e na Lei e dispensando um tratamento igual para todas as pessoas, abstendo-se de tomar decisões de política⁶⁴⁷ ou políticas, mesmo que isso signifique a reforma de um sistema educacional discriminatório, como ocorreu nos Estados Unidos, com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal sobre *Brown v. Board of Education*, que invalidou a segregação nas escolas baseadas na raça.⁶⁴⁸

Para que a tutela do Estado seja efectiva, o titular do direito ou o seu representante tem o direito de exigir, por parte do Estado, a criação das condições para o exercício desse direito e a sua reparação, sempre que seja impedido de o exercer através dos mecanismos instituídos para o efeito. Quer seja a definição dos limites do poder da família no cumprimento do dever de educação (consignado no artigo 35.º, n.º 6 da CRA) ou da obrigação do Estado de prover um ensino público gratuito, conforme disposições internacionais, ou de alteração das regras de matrícula, que dificultem o direito de acesso, entre outras, há questões que têm sido levadas aos tribunais por diversos sistemas jurídicos, como por exemplo o brasileiro, e que são apreciadas à luz das respectivas constituições⁶⁴⁹, ou ainda, dentre outros, o caso *Lautsi and others v Italy Jugement*, sobre o uso de símbolos religiosos na sala de aula, nomeadamente de crucifixos, alegando infracção ao princípio do secularismo, do princípio da igualdade, da liberdade religiosa e da imparcialidade do poder público, consignados na Constituição da República Italiana.⁶⁵⁰

Embora alguns casos tenham sido levados a Tribunal, na sua maioria relacionados com crimes de carácter sexual cometidos por professores contra os alunos, pouco se conhece do seu desfecho.

⁶⁴⁷ Ronald Dworkin, *The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge, 2000, p. 01.

⁶⁴⁸ Jan De Groof e outros, *The Educational Rights of Students: International Perspectives on Demystifying the Legal Issues*, Published in Partnership with the Association of School Business Officials International, Published in the United States of América, by Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2007, p. 251.

⁶⁴⁹ Garcia, Wander, Coordenador, decisões proferidas, sobre direito educacional, *Vade Mecum de jurisprudência STF e STJ*, 7.ª edição, Editora Foco Jurídico, Indaiatuba, SP, 2016, pp. 812 a 815.

⁶⁵⁰ Case of Lautsi and Others v. Italy (Application n.º 30814/06), JuGment, Strasbourg, 18 March 2011, European Court of Human Rights, Cour Européenne Des Droits de L'Homme, e outros casos devidamente identificados infra, de defesa dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

10.3. A Actuação do Ministério Público no controlo da tarefa de educação desempenhada pelo Estado

O direito de reclamação ou de queixa dos cidadãos, face aos abusos do Estado, pode ser feito através de recurso ao Ministério Público ou ao Provedor de Justiça.

O Ministério Público, de acordo com o artigo 185.º da CRA, constitui um órgão essencial à função jurisdicional do Estado, a quem compete, em primeira linha, a defesa da Legalidade Democrática, de entre outros, a assumpção dos interesses colectivos e os difusos, conforme prescreve o artigo 186.º, alínea e).

Nesta conformidade, o Ministério Público tem legitimidade activa sempre que haja violação de um direito constitucionalmente protegido ou a decisão da Administração seja “manifestamente ilegal”, como prescreve o artigo 3.º do Regulamento do Processo do Contencioso Administrativo⁶⁵¹, Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro⁶⁵².

Por outro lado, o Ministério Público pode também ser demandado em todos os casos em que não seja autor da demanda, colocando-se, destarte, na posição de sujeito passivo. Assim dispõe o artigo 4.º, alínea d), desse Regulamento.

À luz da Constituição caberá, concomitantemente, ao Provedor da Justiça, enquanto entidade pública independente, a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, para quem estes deverão apresentar as suas queixas por acção ou omissão dos poderes públicos, faculdade conferida no artigo 192.º números 1 e 3, de uma forma célere e gratuita.

O Provedor da Justiça não tem poder decisório, limitando-se a encaminhar as queixas dos cidadãos para os órgãos competentes a quem competirá a decisão, obrigando-se ao dever de cooperação – artigo 192.º, números 4 e 6.

A figura do Provedor da Justiça significa mais um meio de intermediação de conflitos emergentes das relações entre os cidadãos e o poder público, de forma célere e informal, uma vez que o recurso aos meios gratuitos e contenciosos são revestidos de algum formalismo processual, dispensado às queixas e reclamações a ele dirigidas.

O Ministério Público, o Procurador-Geral e o Advogado são órgãos “essenciais à Justiça”, consignados nos artigos 192.º a 195.º da CRA, e ainda os Julgados da Paz,

⁶⁵¹ Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, do Conselho de Ministros, aprova o Regulamento do Processo do Contencioso Administrativo, publicado no *Diário da República*, n.º 14, 1.ª Série, de 5 de Abril de 1996, Suplemento.

⁶⁵² Lei n.º 2/94, Assembleia Nacional, Impugnação dos Actos Administrativos, publicada no *Diário da República*, n.º 2, 1.ª Série, de 14 de Janeiro de 1994.

admitidos como uma das formas de resolução de conflitos de delitos considerados menores, no artigo 197.º, da mesma Lei.

11. O TERCEIRO SECTOR

No âmbito da prossecução do direito à educação, *maxime* a materialização do Princípio da Universalidade, o Terceiro Sector é chamado a desenvolver o seu papel de complementaridade à prestação positiva do Estado em prover a educação básica de qualidade.

Este grupo social, de acordo com Cristina Lima, é formado por Organizações Não-Governamentais, institutos, fundações, entidades de classe, associações profissionais, movimentos sociais, todos actuando nas mais diversas áreas sociais, motivadas por um sentimento altruísta ímpar.⁶⁵³

O Terceiro Sector assume um papel complementar por caber ao Estado a garantia do exercício do direito à educação por todos os cidadãos, independentemente da sua origem e/ou níveis social ou económico, raça, credo, sexo ou etnia. Mas, ao criar os mecanismos para a concretização deste direito, há obstáculos, quer em recursos humanos, quer materiais, que têm de ser superados, nos quais a Sociedade Civil é chamada a colaborar e a participar activamente, conquanto ao Estado compete prover recursos para todos os sectores da vida nacional.

A esta parceria, a que a *Declaração de Jomtien* chamou de “aliança efectiva”, no artigo 7.º, consiste no reconhecimento do “papel vital” e da “contribuição significativa”, quer do Segundo Sector (o sector privado), quer do Terceiro Sector no “planeamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica”, reforçada na *Declaração de Dakar: Educação Para Todos*, até ao ano 2000 – Item 8, alíneas c) e d) –, entendido como um dos modos de se atingir os objectivos da educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade para todos, sem discriminação. Autores como Silva Jr., citados por Francieli Araújo e Renata Peres Barbosa, advogam que os organismos internacionais, nomeadamente a ONU, a UNESCO, o Banco Mundial e o CEPAL, impulsionados pela Conferência de Jomtien, “direccionam o olhar para a educação, porém, agora pensada nos termos da economia”, ao colocarem a tónica num

⁶⁵³ Sendo o “Primeiro sector: o estatal e o segundo sector: o privado”, Maria Cristina de Brito Lima, *A Educação como Direito Fundamental*, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2003, p. 124, 1.º parágrafo.

“modelo educacional ideal baseado na aquisição de competência tecnológica e na produção do sucesso económico”⁶⁵⁴.

Segundo estes autores, o quadro institucional concebido pela Conferência de Jomtien redundaria no fortalecimento da esfera privada e na retracção dos direitos humanos.

De acordo com a CRA e pela assumpção das normas internacionais no Ordenamento Jurídico da República de Angola, podemos atribuir à educação os seguintes conteúdos mínimos:

- a) A educação constitui um direito social individual – artigo 26.º, da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*;
- b) O ensino primário de seis classes, incluindo a alfabetização, é obrigatório e gratuito – artigos 11.º e 12.º da LBSEE;
- c) O acesso aos ensinos secundário e superior deve ser generalizado, de acordo com os recursos disponíveis – artigo 28.º, n.º 2, da CRA –, obedecendo ao critério de mérito – artigo 11.º, alíneas b) e c) da *Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança (1990/1999)*;
- d) Garantia de um ensino universal de qualidade na educação básica – artigo 3.º da *Declaração Mundial de Educação para Todos*, Jomtien, 1990;
- e) O ensino é laico – artigo 8.º da LBSEE;
- f) O ensino é prestado por agentes capacitados – artigo 95.º, n.º 2, da LBSEE.

Para prossecução destes objectivos educativos é chamado a concorrer o Terceiro Sector.

A relação de parceria entre o Estado e a Sociedade Civil não se esgota na educação, ela atravessa todos os sectores da vida nacional e estabelece-se sobre diversas formas, previstas na Lei n.º 2/11, sobre as parcerias público-privadas, como um modo de realização dos direitos e fortalecimento da democracia. Segundo o professor Jorge Miranda, “não se trata aqui de criar serviços ou concretizar prestações pecuniárias e outras; trata-se também, por um lado, de dar lugar e voz aos destinatários e beneficiários segundo a Constituição e a Lei e, por outro lado, de admitir formas de complementaridade ou de concorrência entre as intervenções do Estado e das demais

⁶⁵⁴ Francieli Araújo e Renata Peres Barbosa da UEL, Brasil, in “Educação Não Formal e Terceiro Sector: Um estudo Frente às Transformações do Estado Nacional Pós Década de 90”, apud, João Reis Silva Jr, in *Reforma do Estado e da Educação no Brasil*, de FHC, São Paulo: Xamã, 2002.

entidades públicas e as iniciativas das pessoas e dos grupos existentes na sociedade civil.”⁶⁵⁵

Na nossa realidade institucional, o Terceiro Sector actua quase exclusivamente na área da alfabetização e pós-alfabetização e, excepcionalmente, no ensino profissional, antes deferida aos órgãos da administração do Estado, conforme estabelecia o Despacho n.º 30/76, de 24 de Novembro, do Gabinete do Primeiro Ministro⁶⁵⁶, e “as organizações de massas do MPLA”, como se pode verificar do conteúdo do artigo 14.º, n.º 1 do Decreto n.º 26/77, de 27 de Janeiro, da Presidência da República⁶⁵⁷, ao tempo regida pela Lei Constitucional de 1975.

Com a aprovação das alterações Constitucionais, através da Lei n.º 12/91, da Assembleia do Povo, o Estado Angolano declarou-se expressamente, no artigo 2.º, como Democrático de Direito e conferiu abertura e autonomia a todos os cidadãos em constituir associações sem interferência do Estado. A Lei n.º 14/91, de 11 de Maio⁶⁵⁸, deu início à formação do Terceiro Sector em Angola, uma vez que reuniam as características dessa força social, que permite enquadrá-la no conceito de utilidade pública, conforme o artigo 20º dessa Lei:

- a) Organização voluntária dos cidadãos;
- b) Dotada de autonomia face ao Estado;
- c) Prossegue fins não-lucrativos (altruístas);
- d) Colabora em parceria com o Estado no âmbito do desenvolvimento comunitário.

As fundações, tal como as associações, a par dos institutos de assistência ou da educação, enquadram-se no Terceiro Sector. Neste sentido, o Terceiro Sector cabe no conceito de Utilidade Pública, por estar revestido das mesmas características:

⁶⁵⁵ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Setembro 2008, p. 431. No mesmo sentido Garapon, Antoine, in *o Guardador de Promessas – justiça e democracia*, p. 247.

⁶⁵⁶ Despacho n.º 30/76, do Gabinete do Primeiro-Ministro, de 24 de Novembro de 1976, determina que todos os Ministérios e nos serviços dependentes seja feito o recenseamento dos trabalhadores analfabetos e dos que possam servir de alfabetizadores, publicado no *Diário da República* n.º 278, 1.ª Série, de 25 de Novembro de 1976.

⁶⁵⁷ Decreto n.º 26/77, da Presidência da República, de 27 de Janeiro, aprova o Diploma Orgânico do Ministério da Educação, inserido no *Diário da República* n.º 61, 1.ª Série, de 15 de Março de 1977.

⁶⁵⁸ Lei n.º 14/91, da Assembleia do Povo, de 11 de Maio de 1991, das Associações, publicada no *Diário da República* n.º 20, de 11 de Maio de 1991, já revogada pela Lei n.º 6/12, aprovada pela Assembleia Nacional, de 18 de Janeiro, aprova a Lei das Associações Privadas, publicada no *Diário da República* n.º 12, 1.ª Série, de 18 de Janeiro de 2012.

voluntariedade, autonomia, altruísmo, beneficência e parceria com o Estado na realização das atribuições do Estado na prossecução dos interesses comunitários, conforme se retira do disposto no Decreto n.º 5/01, de 23 de Fevereiro, do Conselho de Ministros⁶⁵⁹.

De acordo com Montaña, as parcerias entre o Estado e o chamado Terceiro Sector enquadram-se na “estratégia de reestruturação do capitalismo”, cuja função ideológica consiste na perpetuação do capitalismo sob a forma neoliberal.⁶⁶⁰

As relações de parceria entre as associações que prosseguem fins educativos, também denominadas por Organizações Não-Governamentais (ONG), estabelecem parcerias com o Estado através de convénios, o que possibilita a essas organizações o acesso aos fundos públicos e, no caso da educação, ao pagamento através do Orçamento Geral do Estado dos alfabetizadores. Estas organizações estão sujeitas à prévia selecção e aprovação do Estado.

Isto significa que estas ONG sobrevivem à custa do poder financeiro do Estado, pelo que vêm a sua autonomia comprometida por estarem não só obrigadas à supervisão técnico-pedagógica do Estado, mas a organizar as suas actividades educativas, referentes à alfabetização e aceleração escolar, a partir das orientações globais do Regulamento do Programa Nacional de Alfabetização e Recuperação do Atraso Escolar, como estipula o artigo 2.º do Despacho n.º 36/08, do Ministro da Educação, e possibilita a comparticipação do sector privado (Segundo Sector)⁶⁶¹. Assim sendo, a parceria estabelecida entre o sector primário e o Terceiro Sector realiza-se, fundamentalmente, através do financiamento do Sector Primário ao Sector Terciário, para “garantia da comparticipação” da sociedade civil na vida da Nação e manutenção dos direitos sociais, mormente, do direito à educação.

⁶⁵⁹ Decreto n.º 5/01, do Conselho de Ministros, de 23 de Fevereiro, aprova o Regulamento das Associações e Outras Instituições de Utilidade Pública, publicado no *Diário da República*, n.º 9, de 23 de Fevereiro de 2001.

⁶⁶⁰ Montaña, 2008, propôs “um estudo crítico sobre o chamado Terceiro Sector, o debate hegemónico que o sustenta, seus pressupostos e promessas, o fenómeno que oculta por trás desta denominação ideológica e a sua funcionalidade para com o projecto neoliberal, no novo enfrentamento da “questão social”, inserido no actual processo de reestruturação do capital.” *Apud* Andrêssa Alves e Jorismary Severino, *Terceiro Sector e Educação: Configurações, Impasses e Perspectivas*, p. 4, in <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0060.pdf>.

⁶⁶¹ Despacho n.º 36/08, do Ministro da Educação, de 24 de Janeiro, aprova o Regulamento do Programa Nacional de Alfabetização e Recuperação do Atraso Escola, publicado no *Diário da República*, n.º 14, 1.ª Série, de 24 de Janeiro de 2008.

12. ENSINO MÉDIO

O ensino médio, que compreendia a formação média técnica e a formação média normal, tal como o 2.º ciclo do ensino secundário, não está submetido a todas as regras informadoras do ensino primário regular e de adultos e do 1.º ciclo do ensino secundário, à luz da LBSE.

A extensibilidade dos princípios definidores do sistema de ensino, prevista nos artigos 7.º a 8.º da LBSE, nomeadamente a gratuidade e a obrigatoriedade, a esses níveis de ensino pressupunha a sua satisfação no ensino precedente, o que legalmente não acontecia, pelo poder público não ter instituído o mecanismo de cobrança pelo acesso e frequência à escola, em qualquer um dos subsistemas de educação.

A LBSEE manteve o Ensino Médio a corresponder ao II Ciclo do Ensino Secundários dos diversos subsistemas de Ensino, mas trouxe a novidade de, peremptoriamente, excluir o II Ciclo do Ensino Secundário da possibilidade de acesso e frequência gratuitos, no artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, senão através de apoios sociais ou de bolsas de estudo, considerados no n.º 4 deste artigo e no artigo 114.º, desse dispositivo legal.

O Governo reconhece que muitas crianças ainda estão fora do sistema escolar de ensino, o que significa que nem todas estão em idade escolar dos 5 anos de idade aos 12 anos, que deveriam frequentar o ensino obrigatório de seis classes, foram absorvidas pelo sistema por incapacidade de recursos materiais e humanos por parte das instituições públicas, por um lado, e, por outro, por falta de consciência dos pais em mandar os filhos para a escola, ou, quer ainda, pela desistência (abandono) escolar derivada de inúmeros factores, como sendo a gravidez precoce ou a necessidade dos filhos ajudarem no sustento dos lares.

O provimento do ensino médio entrará no conjunto de tarefas do Estado que deverá ser efectivada “de acordo com os recursos disponíveis”, como consagra o artigo 28.º, n.º 2, *in fine*.

Sem a protecção do direito da criança, consignada na Constituição, resumida no artigo 80º da CRA, não se pode afirmar que estejam implementados todos os instrumentos para a sua efectivação, com maioria de razão havemos de falar da “protecção especial” dos jovens, consignados no artigo 81.º da CRA, mormente ao direito ao ensino e à formação profissional.

Os jovens deixaram de ter direito ao ensino de adultos gratuito nos primeiros seis anos, de acordo com o artigo 11.º, n. 1 da LBSEE, nem é obrigatório, de acordo com o artigo 12.º, n.º 2, que restringe a obrigatoriedade de acesso e frequência à Classe de Iniciação, ao Ensino Primário e ao I Ciclo do Ensino Secundário. Quer isto dizer que o adulto ou o jovem, inserido no subsistema do ensino de adultos, não tem o dever de o frequentar, nem o Estado a obrigação de o prover. Mas se, por acaso, o adulto manifestar a vontade de frequentar esse nível de ensino, então ele será prestado sem dispêndio para si ou para a sua família, contando que esse é direccionado aos jovens a partir dos 12 anos de idade e, por isso, menores.

As metodologias de ensino, isto é, a distribuição das idades pelos subsistemas de ensino, deveriam obedecer não só a razões de ordem pedagógica, mas também a razões de ordem normativa, especificamente a razões de salvaguarda dos direitos fundamentais.

É considerado criança o menor de idade, isto é, todo aquele que não tenha completado os 18 anos de idade – artigo 24.º, da CRA –, e, por isso, em ordem à salvaguarda do Princípio da Igualdade – artigo 23.º da CRA –, sujeito aos mesmos direitos. É nesta ordem de ideias que o ensino de adultos, pelo menos para essa faixa etária, deverá ser obrigatório, pelo que a norma do artigo 12.º da LBSEE é restritiva dos direitos constitucionais.

Nessa base, o jovem até aos 18 anos de idade, por merecer “protecção especial”, deveria beneficiar dos direitos de obrigatoriedade e de gratuidade no ensino, garantindo a sua inserção na vida activa ao atingir a maioridade. Este parece ser o sentido que deverá ser extraído da imposição que o Estado coloca a si próprio no estabelecimento de “políticas da juventude”, que têm em vista “o desenvolvimento da sua personalidade”.

O estabelecimento do critério de idade aproveitará aos jovens do ensino médio que tenham obtido aprovação em toda a sua carreira escolar até aos 18 anos de idade, dando oportunidade aos jovens com mérito (aproveitamento escolar) de frequentar gratuitamente o ensino secundário ou obter uma profissão, no caso de conclusão do Ensino Médio. Estariam fora destes critérios todos os alunos que estivessem fora das idades de frequência regular para esse nível de ensino, que poderiam assim “recorrer à bolsa de estudos internas”, de acordo com critérios a estabelecer, segundo exigência dos artigos 11.º n.ºs 4 e 5 e artigo 114.º. Julgamos ser um dos caminhos a prosseguir para

harmonização dos direitos consignados nos artigos 28.º, n.º 2, *in fine*, e com o artigo 80.º da CRA, e o artigo 11.º da LBSEE.

13. ENSINO SUPERIOR

Mais do que no ensino secundário, ou mesmo no ensino médio, a Universalidade e a Gratuitidade no ensino superior têm sido postas em causa, quer pelo “perigo” da sua massificação, que arrasta consigo a falta de qualidade⁶⁶², quer pela quantidade de recursos materiais a serem disponibilizados. E a qualidade não se prende somente com o tipo de ensino que é prestado, mas pelo nível ou grau de conhecimento das matérias técnicas e científicas que o corpo docente deve ter e, ainda, a sua capacidade de o transmitir aos alunos, como pela pertinência e especialização do corpo docente.⁶⁶³

Não se tem notícia que, em África, o Ensino Superior seja gratuito, nem nenhuma das suas Convenções ou Tratados o exige, embora os países da SADC tenham realizado investimentos avultados, a partir de 1990, que superam qualquer outra região do mundo.⁶⁶⁴

⁶⁶² Piyushi Kotecha, “A procura actual leva a uma sobrelotação e a um ensino de fraca qualidade [...] as instituições do ensino superior têm dificuldades em desenvolver e conservar os seus professores – os países Africanos terão de duplicar o número de professores universitários [...] a fuga de cérebros representa um problema grave” in *O Ensino Superior na Região da África Austral Tendências na Oferta do Ensino Superior* – Portuguese Ministerial Summit, SARUA, 5 de Junho de 2012.

⁶⁶³ Fim da Gratuitidade do Ensino Superior Mundial (21.10.2010):

“Estaríamos distantes desta realidade? Ou o aumento da concorrência e da qualidade em Gestão Profissional das Instituições Privadas de Ensino Superior (IPES) irá potencializar ainda mais esta tendência e fortalecer o percentual desta categoria do Ensino Superior que representa mais de 80% em nosso país. Segue abaixo uma importante reflexão da Edição de Outubro da Bússola Educacional da Hoper em “Hoper Analisa”.

Poucos países no mundo ainda resistem e oferecem o ensino superior totalmente gratuito, entre eles Dinamarca, Finlândia e Suécia. No entanto, muitos outros países, que faziam o mesmo no passado, recuaram e passaram a cobrar e/ou a financiar os seus estudantes. França, Holanda, Bélgica e Reino Unido encontram-se neste grupo. Na semana passada, o Governo Britânico anunciou que vai liberar suas universidades públicas para aumentarem ainda mais o valor cobrado, eliminando o teto máximo que havia imposto em 1998, mas permanecerá oferecendo opções adequadas de financiamento estudantil para quem não puder pagar. Com esta medida o Reino Unido segue uma tendência mundial de, primeiro, tornar o ensino superior pago e, segundo, abrir o setor para a iniciativa privada ou ampliar a sua presença (para o caso dos países onde já está aberto). Até 2020 é provável que reste apenas o anacrônico Brasil que, na contramão do resto do mundo, ainda insiste em atuar com um ensino superior público 100% gratuito.” – Artigo da internet: dqsporb.wordpress.com/2010/10/21/fim-da-gratuidade.

⁶⁶⁴ Piyushi Kotecha: “Desde 1970 que os países da SADC têm investido fortemente na educação:

- 1970-1990: Na SADC, a despesa pública com a educação como percentagem do PIB era próxima da média global;
- 1990-2010: Na SADC, a percentagem homóloga era maior do que em qualquer outra região do mundo;
- Contudo, na SADC, a despesa pública com a educação era aplicada de uma forma desigual;
- Hoje, os países da SADC investem 4,5% a 5% do seu PIB anualmente na educação, o que está conforme com a recomendação da UNESCO (6% do PIB)”

in *Ensino Superior na Região Austral: Actuais Tendências, Desafios e Recomendações, Uma Contribuição em Prol do Desenvolvimento de um Plano Estratégico Regional para Revitalizar e Reforçar o Ensino Superior na Região da SADC*, comunicação apresentada na reunião Extraordinária de Ministros do

Regressando um pouco à génese das Universidades, é facto assente que estas foram desenvolvidas pelos religiosos católicos e, depois, pelas cidades da época medieval europeia. Eram consideradas “as maiores instituições para promover os homens “nascidos de baixo” a cargos prestigiados”⁶⁶⁵, em que “mestres e estudantes partilhavam as instalações e o saber com o pão e o livro, frequentemente em exemplar único.”⁶⁶⁶

Assim, é praticamente uma “Verdade de La Palice” que as instituições de ensino superior carregam na sua origem o carácter de “detentora do conhecimento”, do saber e da ciência e promotora da excelência. Por outro lado, está intrinsecamente ligada à alta qualificação dos cidadãos, tornando-os agentes activos do desenvolvimento. Este último traço veio a ser reconhecido, mais tarde, no século XIX.⁶⁶⁷

A institucionalização do ensino superior em Angola está relacionada com a fundação da primeira Universidade em Portugal, a 1 de Março de 1290, denominada por “Estudos Gerais”, tendo sido estendida para as colónias ultramarinas, após mais de 700 anos, nomeadamente para Angola e Moçambique, no ano de 1962, por Decreto-Lei n.º 44.530, de 21 de Agosto⁶⁶⁸, integrando-a. Porém, só veio a ser inaugurada solenemente a 6 Outubro de 1963, e mais tarde, a 11 de Dezembro de 1968, deu lugar à Universidade de Angola, por Decreto-Lei n.º 48.790.⁶⁶⁹

A 28 de Setembro de 1976, aquando da proclamação da independência de Angola, os Estudos Gerais Universitários autonomizaram-se de Portugal, dando origem à Universidade de Luanda, através da Portaria n.º 77-A/76⁶⁷⁰.

Para além das razões políticas subjacentes na institucionalização da Universidade em Angola, o Governo da época reconheceu “a importância decisiva que a Universidade tem na vida da Nação”, de qualquer Nação, visto que o papel primeiro da Universidade, enquanto instituição do saber e da ciência, é vocacionada para a formação de quadros

Ensino Superior e Formação a 5 de Junho de 2012, Joanesburgo, África do Sul, SARUA, SADC/MOHET/1/2012.

⁶⁶⁵ In <http://jornalodiabo.blogs.sapo.pt/19648.html>.

⁶⁶⁶ In Jornal Público. Especial 100 anos de Universidade. Saiba quais as ambições de Lisboa e Porto. Lisboa, 20 de Março de 2011.

⁶⁶⁷ Raúl Capaz Coelho, *Da Autonomia de Gestão das Instituições de Ensino Superior Públicas*, 1.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 11-13.

⁶⁶⁸ Decreto-Lei n.º 44.530, do Ministério do Ultramar, publicado no Diário do Governo de Angola e Moçambique, n.º 191, 1.ª Série, de 21 de Agosto de 1962.

⁶⁶⁹ Decreto-Lei n.º 48.790, de 23 de Dezembro, de 1968, publicado no Diário do Governo n.º 301, 1.ª Série, de 23.12.1968.

⁶⁷⁰ Portaria n.º 77-A/76, de 28.09.76, do Ministério da Educação e Cultura, publicado no *Diário da República*, n.º 279, Suplemento, de 26.11.1976.

superiores, votados a contribuir para o desenvolvimento do País e, por isso, “trata-se de um domínio onde não deve improvisar-se sem perigos graves para a dignidade do País, para os seus interesses vitais, e até para a estabilidade social dos povos”⁶⁷¹.

Nessa esteira se avisa para o perigo da massificação, ao afirmar a inconveniência “de o ensino superior ser instituído em qualquer parte do território nacional, em termos de os seus diplomados virem a sentir-se socialmente diminuídos pela circunstância de aos títulos obtidos não poder ser reconhecida dignidade igual à dos concedidos por outras instituições de ensino superior”, pela perda da sua qualidade.⁶⁷²

Ao transformar os Estudos Gerais para Universidade de Luanda, o Decreto-Lei n.º 48.790, tornou possível assegurar o funcionamento integral dos cursos superiores, e não só a parte geral, conforme impunha o diploma que lhe deu causa.

Com a transformação da Universidade de Luanda em Universidade de Angola, por vias da portaria n.º 77-A/76, passa a vigorar um novo diploma orgânico, desta feita dissociado da República Portuguesa, que define os órgãos internos dessa instituição, submetendo a sua definição ao Ministro da Educação, incluindo a nomeação dos seus corpos.

O Estatuto Orgânico da Universidade de Angola, aprovado pelo Decreto n.º 37/80, do Conselho de Ministros, teve como objectivo político central “permitir que a classe operária e camponesa [...] os intelectuais” pudessem aceder à “maior possibilidade de trabalho”, com uma forte componente de “ligação do estudo à prática”. Todas as instituições de ensino superior estavam ligadas à Universidade de Angola, que constituía a única Universidade do País. Esta era única e pública.

A Lei n.º 18/91, que institucionaliza o ensino particular, oferece a possibilidade de os particulares abrirem estabelecimentos de ensino superior, sem restrições, tal como sucedeu com os restantes níveis de ensino, pondo fim à proibição contida na Lei n.º 4/75, na Lei n.º 10/88 e na Lei n.º 13/88.

O Decreto-Lei n.º 2/01, do Conselho de Ministros⁶⁷³, que estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do ensino superior, submete à avaliação prévia os candidatos ao ensino superior público ou privado, desde que tenham frequentado o ensino médio e dele façam prova.

⁶⁷¹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 44.530

⁶⁷² Ibidem

⁶⁷³ Decreto-Lei n.º 2/01, do Conselho de Ministros, publicado no *Diário da República* n.º 28, 1.ª Série, de 22 de Junho de 2001.

O cumprimento destes pressupostos, para o acesso ao ensino superior, constituía uma garantia para os candidatos de mérito e uma limitação para os que, pelo menos teoricamente, não tinham capacidade para frequentarem um nível de ensino cujo grau de exigência requeria qualidade – artigo 8.º –, já que a possibilidade de abertura de instituições de ensino superior privada tem como consequência lógica o alargamento do acesso e da frequência a este nível de ensino, pela expansão da rede escolar. O citado Decreto viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 23/09⁶⁷⁴.

Os diplomas que se sucederam reforçaram o critério de mérito como um dos requisitos de acesso ao ensino superior, ao tornar obrigatório o processo de verificação da autenticidade dos certificados de habilitações apresentados pelos candidatos⁶⁷⁵.

No âmbito do Decreto n.º 90/09, do Conselho de Ministros⁶⁷⁶, o acesso ao ensino superior é deixado para diploma próprio, de acordo com o que estabelece o artigo 25.º, ditadas pela aprovação pelo Conselho de Ministros das “Linhas mestras para a melhoria de gestão do subsistema do ensino Superior”, através da Resolução n.º 4/07, que determinou o estabelecimento de uma extensa rede de instituições do ensino superior públicas em todo o país, suportadas pelo Decreto n.º 7/09, do Conselho de Ministros⁶⁷⁷, com o propósito de redimensionar e reorganizar os estabelecimentos de ensino superior públicos, que tornavam a Universidade Agostinho Neto, até aí então, a única, uma “Mega universidade”, tornando possível o seu funcionamento com a autonomização das suas “unidades orgânicas” sedeadas um pouco por todo o país, tornando-as instituições autónomas da Universidade Agostinho Neto e transformando as unidades orgânicas em instituições de ensino superior, dotadas de personalidade jurídica própria.

Por seu turno, o Decreto n.º 5/09, do Conselho de Ministros, com a criação das regiões académicas, tornou possível a expansão do ensino superior privado, ao impor a obrigatoriedade, consignada no artigo 6.º, n.º 2, das instituições do ensino superior implantarem unidades orgânicas em todas as províncias que integram a região académica de que fazem parte. Esta obrigatoriedade advém do facto de, ao serem

⁶⁷⁴ Decreto-Lei n.º 23/09, do Conselho de Ministros, publicado no *Diário da República* n.º 234, 1.ª Série, de 10 de Dezembro de 2009.

⁶⁷⁵ Cita-se, como exemplo, o Despacho n.º 378/11, do Ministro do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia, publicado no *Diário da República* n.º 93, 1.ª Série, de 19 de Maio de 2011.

⁶⁷⁶ Decreto n.º 90/09, do Conselho de Ministros, publicado no *Diário da República* n.º 237, 1.ª Série, de 15 de Dezembro de 2009.

⁶⁷⁷ Decreto n.º 7/09, do Conselho de Ministros, publicado no *Diário da República* n.º 87, 1.ª Série, de 12 de Maio de 2009.

criadas, terem necessariamente de estar implantadas numa dada região académica, conforme dispõe o artigo 4.º.

A autonomização dessas unidades orgânicas, como vimos afirmando, teve como consequência imediata o alargamento das possibilidades de acesso ao ensino superior.

A LBSE tornou viável a cobrança pelo acesso e frequência do ensino superior, pelo que não está sujeito ao Princípio da Gratuitidade⁶⁷⁸ previsto no artigo 7.º, e como corolário criou a necessidade de se implementar um sistema de apoio social ao aluno carente, como estabelece o n.º 3 desse dispositivo legal. Neste sentido, o Decreto n.º 2/08⁶⁷⁹, do Conselho de Ministros, surge para responder a esse propósito, enquanto “mecanismo de promoção da igualdade de oportunidades no ensino”, ao aprovar o Regulamento das Bolsas de Estudos Internas, que podem ser aproveitadas pelos estudantes do ensino privado, por força do disposto no artigo 42.º, n.º 2, do Decreto n.º 35/01, do Conselho de Ministros⁶⁸⁰, que impõe a colocação à disposição do Ministério do Ensino Superior de 5% das suas vagas, prosseguindo o “princípio de duas faces”, *dual track*⁶⁸¹.

A abertura do sector da educação ao sector privado, a par da política do Estado de levar o ensino superior a todo o país, põe em evidência o Princípio da Democraticidade, previsto no artigo 6.º da LBSE, e deu corpo aos Princípios da Igualdade e da Universalidade, consignados nos artigos 22.º e 23.º da CRA.

A abertura do mercado à livre iniciativa privada fez da educação uma mercadoria bastante apetecível, dado o seu fluxo livre, o que tornou o sector atractivo. Daí o sector privado ter grandes interesses nesse domínio.

O Estado, enquanto órgão regulador da economia, tem sido confrontado com exigências crescentes do sector privado, no que se refere quase, exclusivamente, à sua autonomia, defendendo que o Estado não deverá ter um papel de superintendência, que deverá ser reservado exclusivamente para as instituições públicas do ensino superior,

⁶⁷⁸ Em Angola, o ensino superior público permanece de livre acesso, por indefinição do valor da propina, por parte do Estado.

⁶⁷⁹ Decreto n.º 2/08, do Conselho de Ministros, publicado no *Diário da República* n.º 37, 1.ª Série, de 28 de Fevereiro de 2008.

⁶⁸⁰ Decreto n.º 35/01, do Conselho de Ministros, publicado no *Diário da República* n.º 26, 1.ª Série, de 8 de Junho de 2001.

⁶⁸¹ Este dispositivo legal parece fundar-se na política conhecida por “dual track” que, de acordo com Luísa Cerqueira, consiste na coexistência de dois tipos de estudantes: os que não pagam propinas, e sujeitos às vagas das universidades, e os que se inscrevem e estão sujeitos ao pagamento de propinas, sendo geralmente as vagas concedidas aos primeiros, por mérito adquirido no ensino secundário. In Luísa Cerqueira, *O Financiamento do Ensino Superior Português, A partilha de Custos*, Edições Almedina, SA, Coimbra, Outubro 2009, pp. 102 a 104.

ao passo que, em relação às instituições privadas, ao Estado competiriam funções regulatórias e de regulamentação, restringindo o papel do Estado neste sector, invocando ainda como fundamento de Direito, o direito à livre iniciativa privada e do direito à propriedade privada, protegidas constitucionalmente no artigo 14.º, da CRA, sem abrir mãos dos apoios que o poder público poderá conceder em atenção ao disposto na Lei sobre as parcerias público-privadas.

Nesse contexto, embora se reconheça o prosseguimento dos fins públicos pelas instituições de ensino, a crítica ao papel interventor do Estado aponta para dois grandes vectores:

- a) Liberdade ampla na criação de instituições do ensino superior, pelo sector privado, uma vez que estas não se inserem nas actividades que constituem reserva do Estado, quer sejam de reserva absoluta, artigo 11.º, quer de reserva relativa, artigo 13.º, à luz da Lei n.º 5/02⁶⁸², que delimita os sectores da actividade económica;
- b) Liberdade de fixação de preços, mediante a definição de critérios de acordo com uma classificação pré-determinada pelo órgão público.

Ora, a intervenção do Estado nas instituições de ensino, quer privadas, quer estatais, não pode esgotar-se no poder de permissão em abrir ou em extinguir os estabelecimentos de ensino privado. A sua função fiscalizadora e de verificação da conformidade legal é fundada no seu poder, *prima facie*, de criar as normas de criação, funcionamento e extinção e, só depois, fiscalizar a sua observância.

As regras delineadas na Lei n.º 5/02, que disciplina a actividade económica, não esgota a possibilidade do Estado considerar a educação como um serviço público sujeito à reserva relativa do Estado, na medida em que o disposto no artigo 93.º, n.º 2, da CRA, indica esta possibilidade como viável, sem ferir o estabelecido no n.º 1 desse dispositivo legal, nem o artigo 14.º. Em nosso entender, tais argumentos são inconsistentes e contraditórios, visto o poder público ter sempre o poder de extinguir uma instituição de ensino privado. Se ao Estado não compete superintender, de que modo faria a fiscalização que poderia, eventualmente, conduzir ao encerramento?

⁶⁸² Lei de “Delimitação de Sectores da Actividade Económica”, in *Diário da República*, n.º 30, de 16 de Abril de 2002.

De mais a mais, o regime dispensado pela Lei n.º 18/91, que a LBSE não revogou, nem expressa nem tacitamente, por não contrariar as suas normas, nomeadamente a do artigo 69.º, que faz depender a abertura dos estabelecimentos de ensino ao controlo do Estado, é bastante apertado no que se refere ao exercício privado da actividade educativa. Ele vai ao ponto de submeter ao “controlo do Estado”, não só o estabelecimento das regras que deverão disciplinar a abertura e encerramento das escolas, mas o estabelecimento do regime das escolas particulares, isto é, a definição do seu *status*.

A questão centrada na “definição pelo Estado do valor da propina”, conjugada com o argumento do direito à livre iniciativa privada e da propriedade privada, faz pressupor que as instituições de ensino privado prosseguem fins estritamente económicos. Isto é, a instituição de ensino privado é vista no sentido da obtenção do lucro pelos seus instituidores, e não tanto pelo seu papel de formação de indivíduos, preparando-os para desempenhar funções de “alto nível para os diferentes ramos de actividade do país” – artigo 35.º da LBSE.

“As instituições de ensino superior são estruturas onde devem ser estimulados o desenvolvimento da investigação científica, da técnica e da tecnologia” – artigo 41.º da LBSE, quer se desenvolvam em instituições públicas ou privadas.

O principal instrumento de exercício de poder de mercado é, sem dúvida, a maximização dos lucros, daí a necessidade de regulação, por parte do Estado, a fim de desencorajar práticas contrárias aos fins do ensino superior, instrumento sem o qual a prática de preços excessivos ou o estabelecimento de critérios arbitrários de acesso, frequência e avaliação dos alunos às instituições de ensino privado, dentre outras condutas, configurando casos de abuso de exclusão, de que nos fala Miguel Moura e Silva⁶⁸³, que aqui se consubstancia, *mutatis mutandis*, na recusa de acesso ou da frequência de “determinados” alunos ou conduzir a situações de monopólios, conducentes a “abuso de posição dominante”⁶⁸⁴: Tais são os perigos emergentes da mercantilização das instituições de ensino, sem que sejam sujeitas “a um conjunto especiais de medidas”⁶⁸⁵, uma vez que não só na Europa, mas um pouco por todo o

⁶⁸³ Miguel Moura e Silva, *O Abuso de Posição Dominante na Nova Economia*, Edições Almedina, Coimbra, Abril de 2010, pp. 399 e ss.

⁶⁸⁴ *Ibidem*

⁶⁸⁵ O estabelecimento de medidas deve salvaguardar os princípios da universalidade e da igualdade constitucionais previstos nos artigos 22.º e 23.º, segundo os quais todos os cidadãos gozam dos direitos, da liberdade e garantias consagrados na Constituição, sem discriminação de qualquer

mundo, se assiste à “sobreposição dos interesses da economia sobre os da educação”, em consequência da crescente procura privada do ensino superior. E dos condicionamentos dos orçamentos públicos.⁶⁸⁶

Como já atrás se afirmou, o sistema de educação é unitário, devendo ser estabelecidas as mesmas regras básicas, um núcleo essencial de normas que lhe confirmem credibilidade. É nesse âmbito que deverá ser enquadrada a enunciação de normas de diferenciação do corpo docente e da definição do seu perfil: cabe ao Estado fixar, por exemplo, um número mínimo de Doutores ou Mestres, que definirá a categoria da instituição de ensino, de entre outros critérios considerados essenciais para esse nível de ensino, que, como não é demais repetir, devem ser norteados por critérios científicos sem os quais o Estado falhará na sua tarefa de “garantir a soberania nacional”, “promover a erradicação, a pobreza e o bem-estar social”, “promover a excelência, a qualidade, a inovação, o empreendedorismo, a eficiência e a modernidade” que deverá pautar o desempenho dos cidadãos e das diversas instituições em todos os aspectos da vida económica e social de Angola, previstas no artigo 21.º, alíneas a), d) e) e p) da CRA.

A intervenção do Estado nas instituições do ensino superior deve incidir também sobre a validação dos currículos escolares, quer impondo conteúdos mínimos, quer estabelecendo o perfil de entrada e saída dos alunos, de modo a refrear a ganância dos particulares que, sem as mínimas condições (quer de estruturas materiais e equipamentos, quer de corpo docente especializado), sem desprimor da liberdade pedagógica que deverá enformar as instituições de ensino, cogitam abrir “fábricas de fazer dinheiro”, em completa colisão com o direito do indivíduo de aprender.

Nesse sentido, a intervenção do Estado não toca na esfera de liberdade do indivíduo em gerir o seu “estabelecimento particular”, mas deve impor regras que obriguem as instituições a seguir, que não prejudiquem ou ponham em causa o papel do Estado enquanto regulador da economia e de coordenador do desenvolvimento harmonioso da economia nacional – artigo 89.º n.º 1, alínea a), pois os privados devem

espécie, desenvolvido no artigo 6.º da LBSE, que enuncia o princípio da democraticidade como sendo a faculdade de acesso e frequência à escola. Faculdade essa que só poderá ser exercida através de mecanismos instituídos pelo poder público que garantam a equidade no acesso e frequência, nomeadamente ao apoio social ao aluno, às bolsas de estudos, ao financiamento pelos familiares, já previstos no artigo 7.º n.º 2 da LBSE, quer ao abrigo da Lei 2/11, que estabelece as Parcerias Público-Privadas, e do artigo 57.º, do decreto 90/09, de 15 de Dezembro de 2009, salvaguardadas pelo artigo 21.º da CRA.

⁶⁸⁶ Amaral e Magalhães, 2004, p. 2, Johnstone (60 a 62) apud Luísa Cerdeira, *O Financiamento do Ensino Superior Português, A partilha de custos*, Edições Almedina, Coimbra, Outubro de 2009 pp. 58 a 60, apud.

ser norteados pelos princípios da ética, da moralidade e da sã concorrência – artigo 89.º n.º 1, alínea c), da CRA.

A regulação da intervenção do Estado constitui um dos meios de realização dos direitos sociais e de remoção dos obstáculos impeditivos da democratização, *maxime*, no ensino – artigo 90º da CRA.

Embora o Estado reconheça e proteja o sector privado, também impende sobre ele a cautela da observância dos restantes direitos sociais e económicos e prevenção de conflitos de Leis e abusos no exercício de tais direitos constitucionalmente protegidos. Daí a necessidade de regulamentação a fim de criar a harmonia e coerência do sistema jurídico. Por isso falamos de “Ordenamento Jurídico”.

Questão não menos relevante é a da liberdade académica ou liberdade de cátedra, cuja autonomia a nível das instituições de ensino está ligada à liberdade de aprender, de ensinar, de pensamento científico, de pesquisar, também ligada à liberdade estudantil, que remonta do último terço do século XIX, no que se refere à sua normativização, integrando neste conceito a liberdade de ensino, a liberdade de ciência, a liberdade académica e a liberdade de expressão.⁶⁸⁷

De acordo com Salguero, a liberdade de cátedra pode ser configurada como uma exigência de imunidade contra a censura, ou ainda, como independência e autonomia da razão especulativa que se exprime, em relação ao professor, como o direito à liberdade pedagógica⁶⁸⁸.

Malgrado as discussões havidas em torno de tais questões, reconhece-se que as condições económicas e sociais de cada país são determinantes para o estabelecimento do grau de autonomia das instituições de ensino superior⁶⁸⁹.

Nessa conformidade, à chamada “liberdade de cátedra”, tal como todas as condutas constitucionalmente consentidas, tenham limites impostos pela própria Constituição ou a Lei. Têm sido apontados como limites aceitáveis o carácter científico

⁶⁸⁷ Enriqueta Expósito, *La Libertad de Cátedra, Temas Clave de La Constitución Española*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, pp. 31, 106, 128, 133 e 182.

⁶⁸⁸ Manuel Salguero, *Libertad de Cátedra y Derechos de los Centros Educativos*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997, pp. 21, 27 e 79.

⁶⁸⁹ A Experiência do Ensino Superior nos PALOP: *Reforma sobre a Educação Superior e a Liberdade Académica em Angola*, Workshop realizado entre 29 e 30 de Junho de 2006, em Luanda, in Codesria.org.

do ensino, o conteúdo da disciplina a ministrar pelo docente e a sua conformação com a Constituição, aliás, limites impostos a todas as liberdades de expressão.⁶⁹⁰

O Decreto n.º 35/01, do Conselho de Ministros, pretendia consagrar a liberdade científica e pedagógica, integradas na liberdade de cátedra, conforme se retira do preâmbulo. Da análise de tal diploma, nada faz luz sobre a liberdade académica.

O Estatuto Orgânico da Universidade Agostinho Neto, aprovado pelo Decreto n.º 2/95⁶⁹¹, estabelecia expressamente, no seu artigo 1.º, a liberdade pedagógica e científica em dois níveis:

- 1 – Enquanto expressão da autonomia pedagógica e científica do estabelecimento escolar;
- 2 – Enquanto liberdade de criação científica e pedagógica, cultural e tecnológica.

A liberdade académica, no que se refere à instituição de ensino, baseou-se no Princípio da Gestão Democrática dos seus órgãos internos e pelo exercício da eleição directa dos seus representantes.

A liberdade académica, relativa aos professores, assentou no respeito e na promoção da pessoa humana, da comunidade e do meio ambiente, no asseguramento da pluralidade e da livre expressão de opiniões e na promoção da participação de todos os corpos da instituição na vida académica.

Com a publicação desse diploma legal foi implantado, pela primeira vez, o regime de gestão democrática na Universidade Agostinho Neto e conferiu-se liberdade académica aos professores.

Foi, contudo, o Decreto-Lei n.º 2/01⁶⁹² que, ao abrigo da LBSE, deu corpo e conferiu consistência à liberdade académica, ao estabelecer como princípio específico do ensino superior a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento e a arte, a ciência e a tecnologia, bem como a liberdade e investigação científica e tecnológica.

A liberdade académica surge-nos, aqui, vinculada à educação, ao ensino, à ciência, à tecnologia, ao trabalho e às práticas sociais.

⁶⁹⁰ Enriqueta Expósito, *La Libertad de Cátedra, Temas Clave de La Constitución Española*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, pp. 31, 106, 187-219.

⁶⁹¹ Estatuto Orgânico da UAN, aprovado por Decreto n.º 2/95, Conselho de Ministros, publicado no *Diário da República* n.º 12, 1.ª Série, de 24 de Março de 1995.

⁶⁹² Decreto-Lei n.º 2/01, Conselho de Ministros, estabelece as normas gerais reguladoras do ensino superior, *Diário da República*, n.º 28, de 22 de Junho de 2001.

Mas a liberdade académica não se esgota nos Princípios atrás enunciados. Ela requer, ainda, a garantia do padrão de qualidade do ensino prestado.

Deste modo, podemos inferir que a liberdade de cátedra, em Angola, constitui um direito decorrente da liberdade de expressão, consignado no artigo da Constituição, restringido:

- a) Pelos objectivos do subsistema do Ensino Superior, que se consubstancia na formação de técnicos com espírito crítico e que contribuam para o progresso e enriquecimento multifacético do país – artigo 4.º;
- b) Pelo respeito pela pessoa humana, cultura e comunidade;
- c) Pela qualidade do conhecimento transmitido.

O Decreto n.º 90/09⁶⁹³, ao revogar o Decreto n.º 35/01, já citado, veio repor o regime das autonomias previstas no Decreto-Lei n.º 2/01, submeter a liberdade académica às políticas e estratégias definidas pelo Governo, no artigo 8.º, e concretizar os parâmetros dessa autonomia, situando-a no âmbito do ensino e aprendizagem, com o objectivo de “assegurar a pluralidade de doutrinas e métodos”, pondo fim ao “livre pensamento”. Significa, ainda, que a liberdade académica está intrinsecamente ligada à transmissão das correntes filosóficas ou doutrinárias sobre certas matérias, mas não se refere ao pensamento “próprio e pessoal” do professor. Aqui, este não constrói uma teoria, limita-se a dar conhecimento aos alunos das diferentes teorias que existem sobre a matéria em pauta, assentes nos Princípios já definidos no Decreto-Lei n.º 2/91.

A universalização do ensino, tal como a democraticidade, implica a possibilidade e igualdade de acesso e frequência de todos à escola. Esta frequência requer que o aluno, enquanto sujeito passivo, receba uma educação que o prepare para a vida activa, um ensino que lhe permita, depois de concluído, aceder a um emprego e que o possa desempenhar com qualidade.

Quer isto dizer que deverá haver pertinência, isto é, relação entre o que aprende na escola e a sua utilidade prática, para si e para a comunidade em que está inserido. Para isso, é necessário que o ensino tenha qualidade.

⁶⁹³ Decreto-Lei n.º 90/09, Conselho de Ministros, estabelece as normas gerais reguladoras do ensino superior, *Diário da República*, n.º 237, de 15 de Dezembro de 2009.

Na escola é necessário que o aluno aprenda a exercer a cidadania, aprenda a emitir as suas opiniões e a ouvir a opinião dos outros, convicto de que a Ciência consiste na busca incessante por respostas que geram novas perguntas.

A liberdade académica, enquanto liberdade da escola de eleger os seus órgãos internos, coloca-se em sede da autonomia de gestão das instituições de ensino e constitui expressão da descentralização administrativa, que aqui pretende significar o grau de intervenção do Estado na organização e gestão das escolas, no exercício da sua função educativa para com os indivíduos, as famílias e os agrupamentos sociais ou a iniciativa privada, sem prejuízo de outras acepções que do termo “descentralização” possam emergir.

A descentralização, enquanto “distribuição das atribuições de interesse público por diversas pessoas jurídicas”⁶⁹⁴, constitui uma necessidade de organização administrativa de modo a não concentrar no poder central a competência para tomar decisões executórias e definitivas, e tem sido uma preocupação, nomeadamente no que se refere ao grau de autonomia a conferir a cada um dos níveis territoriais, estruturantes do sistema educativo, na atribuição de poderes a vários níveis (Nacional, provincial, municipal e escolas), mas de acordo com Reñon, a unanimidade dessa necessidade manifesta-se no sentido de se obter uma aprovação apriorística e “indiscriminada” de qualquer medida descentralizadora. Seria como “uma panaceia para resolver os problemas educativos”, o que, no entendimento deste autor, pode conduzir a resultados inesperados e agravar os problemas que se pretendam solucionar.⁶⁹⁵

A descentralização administrativa, por implicar a distribuição de poderes de decisão por diferentes escalões hierarquizados (distribuição de competências e não só de atribuições, como na descentralização), reclama uma organização adequada que não se compadece com a fraca qualificação dos quadros que a vão aplicar. Requer quadros capazes de suprir os problemas e as necessidades de formação que se apresentem.

Deste modo, a descentralização deverá corresponder à exigência de desenvolvimento das instituições educativas e não um meio de resolução dos seus problemas.⁶⁹⁶

⁶⁹⁴ Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, reimpressão da edição Brasileira de 1977, 3.ª Reimpressão Portuguesa, Edições Almedina, Coimbra, Dezembro 2010, p. 71.

⁶⁹⁵ Alberto GutiérrezReñon, “Problemas de Descentralização da Educação”, *Revista Perspectivas*, UNESCO, Vol. VII, N.º 1, 1976, pp. 66-75.

⁶⁹⁶ Como afirma Renñon: “a descentralização é uma resposta à exigência crescente de participação que se impõe à sociedade actual e uma condição de desenvolvimento da educação como aprendizagem activa.

Foi transposto o sistema de monopólio Estatal da educação, implantada pela Lei n.º 4/75, com a admissão da abertura de escolas por particulares, ao lado das escolas públicas, com o objectivo daquelas complementarem o papel destas, reconhecendo aos particulares o direito não só de criar escolas, mas, também, de dirigir as suas próprias escolas, por si ou por interpostas pessoas.

Quer às escolas públicas, quer às privadas, a Lei submeteu-as ao mesmo estatuto, com algumas particularidades próprias ordenadas pelo carácter da iniciativa pública ou privada da sua constituição.

As questões levantadas em Angola sobre a autonomia das escolas do ensino particular centram-se, fundamentalmente, nos limites da liberdade de ensino conferido às universidades públicas e às universidades privadas.

O direito à educação entra para o Ordenamento Jurídico Angolano por vias da imposição constitucional do reconhecimento/recepção das normas de Direito Internacionais, nomeadamente da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* e da *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*. Assim sendo, a Constituição de Angola é parca no que se refere à definição do direito à educação, enquanto direito subjectivo. A CRA é omissa no que se refere à liberdade de educação.

De acordo com Jorge Miranda, corroborado por Gomes Canotilho e Vital Moreira, a liberdade de ensino corresponde à liberdade de educação, num sentido amplo, e à liberdade de escola, num sentido restrito, implicando esta última a liberdade de acesso à escola, a liberdade de escolha daquela da sua preferência, a liberdade de criação de escolas diferentes das criadas pelo poder público e, ainda, a liberdade no interior da própria escola. Deste modo, quer a liberdade de aprender, quer a liberdade de ensinar, constituem dois aspectos do mesmo direito fundamental.⁶⁹⁷

Sousa Franco e Mendes Fernandes consideram ser requisitos necessários para que se possa considerar um ensino livre:

- a) A liberdade das instituições privadas de criar escolas e ministrar o ensino;
- b) A liberdade na estruturação e funcionamento das escolas;
- c) A possibilidade de atribuição de subsídios à escola privada pelo Estado;

Mas é também uma exigência indiscutível da administração moderna de qualquer grande organização". Alberto Gutiérrez Reñon, "Problemas de descentralização da administração da Educação", pp. 76-79, *Revista Perspectivas*, UNESCO, Vol. VII, N.º 1, 1976, pp. 66-75.
⁶⁹⁷ Cfr. Jorge Miranda, "Relatório (...)" Cit., pp. 537-538.

- d) A equiparação com o ensino público em matéria de estatutos dos docentes, exames e diplomas.

Posição diversa é assumida por Braga da Cruz, Seabra e Galvão Teles, que conferem especial relevância ao projecto educativo, contudo sem desprestigiarem a liberdade de programas e de escolha de métodos de ensino.⁶⁹⁸

Só o facto de o Estado conferir a possibilidade de o privado abrir estabelecimentos de ensino constitui uma expressão da liberdade de ensino, na medida em que está implícita a liberdade de ensinar (os professores) e a liberdade de aprender (acesso e frequência por parte dos alunos).

Embora o ensino privado seja tido em conta como o ensino que, de facto, exprime a liberdade de aprender e ensinar e que deve merecer, por essa razão, o apoio do Estado⁶⁹⁹, tem de se reconhecer que a este incumbirá a fiscalização.

O apoio do Estado ao ensino particular não se resume ao apoio financeiro, mas à equiparação do estatuto do ensino privado ao ensino público. É aí que reside e se fundamenta o poder fiscalizador do Estado face às instituições de ensino superior privadas, que “se concretiza na conformação legislativa genérica e na actividade administrativa de controlo”⁷⁰⁰, posição esta defendida por Barbosa de Melo.⁷⁰¹

A concepção de Gomes Canotilho e Vital Moreira é contrária à tese anterior, ao associar o reconhecimento e o apoio financeiro estatal a contrapartidas, tais como:

⁶⁹⁸ Paulo Pulido Adragão, *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares*, Dissertação Final do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995, pp. 221-226, Cfr. G. Braga da Cruz, “Direitos e Deveres do Estado (...)” Cit., pp. 5-6, J. Belchior, “Sim ou Não ao Ensino Particular?”, in *Brotéria*, Dezembro de 1978, p. 522, e J. A. Seabra, Op Cit., pp. 2-4.

⁶⁹⁹ Carlos André Birnfeld, Jorge Miranda (coordenador), *O Direito Constitucional e os Desafios do Século XXI*, AAFDL, Lisboa, 2015, pp. 232-233, afirma a propósito da realidade Brasileira: “ (...) a liberdade de aprender apresenta-se com um duplo viés de difícil separação, o qual abrange, de um lado, a liberdade de empreender a actividade de ensino, no plano da inserção no mercado e, de outro, a liberdade de desenvolver pedagogicamente a realidade do ensino, no plano concreto do desenvolvimento e propagação dos saberes científicos.”

⁷⁰⁰ Paulo Pulido Adragão, *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares*, Dissertação Final do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995, pp. 227-231.

⁷⁰¹ Cfr. Barbosa de Melo, A., Reflexões sobre a Situação Jurídico-Constitucional do Ensino Universitário Não Estadual em Portugal – o artigo 43.º da Constituição da República Portuguesa (Polic.), Porto, comunicação na sessão de distribuição de diplomas, citado em Paulo Pulido Adragão, *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares*, Dissertação Final do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995, p. 230.

- a) A laicidade “a confessionalidade” do ensino ministrado pelas escolas privadas;
- b) A não discriminação no acesso de alunos e na contratação de professores;
- c) Não prejudicar os encargos estatais com o ensino público.

Por outro lado, Braga da Cruz propõe os limites a que o Estado deve cingir o seu poder de controlo, sendo eles os seguintes:

- a) Garantia da higiene e saúde escolares;
- b) Competência moral e profissional dos docentes;
- c) Observância de um conteúdo básico de educação cívica, ou seja, na garantia de requisitos mínimos de qualidade.

Seja qual for a posição adoptada por qualquer um dos estudiosos que vimos citando, existe unanimidade no que se refere à necessidade do controlo do Estado sobre as instituições de ensino superior privado, quer no que se refere ao projecto educativo, quer à sua actividade de gestão desse projecto, agravando especialmente o poder fiscalizador em caso de apoio do Estado, que, como se viu, pode não só ser financeiro, mas também de criação de normas que viabilizam e suportam a abertura e funcionamento da instituição escolar.

Embora a CRA não seja particularmente pródiga na enunciação dos Princípios que devem reger o ensino superior em Angola, a LBSE e os diplomas que regulamentam as instituições do ensino superior enunciam Princípios que não são desenvolvidos e com redacção titubeante, que não permitem orientar de forma clara os operadores do mercado.

Resulta claro, neste contexto, que a CRA consagra o exercício privado da educação, por um lado, e, por outro, reconhece a educação como objecto digno de protecção permanente por parte do Estado e das suas políticas públicas. Dicotomia que o poder público deverá resolver a nível constitucional e já ensaiada, de modo ténue, com a promulgação da Lei sobre as parcerias publico-privadas e com a imposição de uma percentagem no acesso e frequência nas instituições de ensino superior privadas, para acolher os alunos com mérito, em determinados cursos, em que o Estado não estaria em condições de o fazer. Esta medida demonstra a relação de parceria entre o público e o privado e o reconhecimento do papel do sector privado como complementar do dever

do Estado em promover a educação universal, constitucionalmente protegida, sem prejuízo do padrão mínimo de qualidade exigida.

Como nos faz bem lembrar Ana Moniz, “não obstante o direito de propriedade privada constituir um direito, liberdade e garantia”, e, portanto, “cujo conteúdo principal é essencialmente determinável ao nível das opções constitucionais”, tal não impede que o mesmo seja objecto de uma “tarefa de conformação legislativa” de que pode resultar limitações de direito público à propriedade privada⁷⁰².

A pretensa “abolição dos controles públicos” não pode afastar os actos administrativos do Estado que definam os limites da actuação dos entes privados, nem a dispensa do título constitutivo do direito que o particular arroga, nomeadamente a autorização inicial prévia.⁷⁰³, nem da regulamentação da intervenção do Estado no exercício da educação pelos entes privados. A derrogação desses pressupostos redundará numa restrição aos poderes do Estado sobre a actividade dos particulares, que não se justifica, no caso de Angola, face à imperiosa razão de interesse público, que é a salvaguarda da dignidade humana, através do direito à educação universal.

A intervenção do Estado na formação dos indivíduos implica efectuar “investimentos estratégicos, massivos e permanentes no capital humano [...] na educação, a promoção da excelência, a qualidade, a inovação, a eficiência e a modernidade”, conforme dispõe o artigo 21.º da CRA, o que obrigará o Estado a disponibilizar recursos financeiros avultados para a promoção da educação, e com especial incidência para o ensino superior em que os custos são avultados,⁷⁰⁴ a maior parte das vezes inoportáveis em termos orçamentais, devido à exiguidade dos recursos financeiros disponíveis e normas cada vez mais restritivas de execução orçamental, que condicionam os orçamentos públicos.

Não estando o ensino superior sujeito ao princípio da gratuitidade e da não exclusividade do Estado, mas reconhecendo o papel interventor deste na adjudicação de recursos financeiros para esse subsistema de ensino, atribuição conferida pelo artigo

⁷⁰² Ana Raquel Gonçalves Moniz, *O Domínio Público, Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 337, apud José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2001, p. 182.

⁷⁰³ Pedro Costa Gonçalves, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Junho de 2013, pp. 143 e ss.

⁷⁰⁴ Não existe ainda um estudo sobre os custos da educação, no geral, e em particular do ensino superior. Existem duas comissões criadas pelo Governo, em 2016, para o estudo no âmbito do ensino superior e, mais recentemente, em 2018, para o ensino não superior, embora já tenham existido iniciativas anteriores nesse sentido cujos resultados nunca chegaram a ser publicados.

21.º, alínea i) da CRA, ao Estado competirá definir as normas e os mecanismos de financiamento sustentável, através da partilha dos custos – *cost-sharing*.

Conforme refere Luísa Cerqueira, a “obra de Friedman vem incentivar o surgimento de críticas ao papel exclusivo do financiamento governamental, ao mesmo tempo que põe em causa que o ensino superior possa ser considerado um “bem público”, pelo menos no conceito económico – não rivalidade (um bem pode ser consumido por um número ilimitado de consumidores, sem que prejudique outros) e não exclusividade no consumo (quando não é possível limitar o consumo, permitindo que todos ou um grande número possa beneficiar desse bem). Assim, os economistas da linha neoliberal defendem que o governo deve promover o consumo privado deste tipo de bem, dados os benefícios privados que os estudantes do ensino superior obtêm, mesmo que possam também existir benefícios sociais”⁷⁰⁵.

⁷⁰⁵ Luísa Cerqueira, *O Financiamento do Ensino Superior Português, A Partilha de Custos*, Edições Almedina, Coimbra, Outubro de 2009, p. 83.

14. CONCLUSÕES

1. A República de Angola herdou, da era colonial, uma população com cerca de 85% de analfabetos; a elite colonial constituía a maioria letrada e abandonou o país, por ocasião da Independência.
2. O país nascente viu-se a braços para erguer um sistema educativo que carecia de meios humanos suficientes e qualificados, agravados com a situação de guerra interna que, entretanto, eclodiu.
3. Com vista a erigir as suas estruturas políticas, económicas e sociais, Angola apostou na educação, com a promulgação da Lei n.º 4/75, através da qual nacionalizou o ensino e o tornou acessível a todos os cidadãos angolanos (independentemente da sua raça, etnia, sexo, condição social ou económica ou credo religioso, nos termos da Lei Constitucional) e declarou o fim do ensino privado, com o argumento de que este servia à criação de elites e da institucionalização do ensino laico, por exigência constitucional da aplicação do princípio segundo o qual deveria haver a completa separação entre o Estado e a Igreja.
4. Na esteira da Lei Constitucional, que declarou a formação de um Estado de orientação marxista-leninista, a educação foi assumida como um “dever revolucionário” e, por isso, passou a constituir, não propriamente um direito, mas um dever do cidadão para com a Pátria.
5. As transformações mais marcantes para a grande viragem da política Estatal Angolana remontam ao ano de 1981/82 e deram origem à Revisão Constitucional de 1982, que implantou uma República Democrática, abandonou os princípios marxistas leninistas e adoptou uma ideologia baseada na economia de mercado, visto a Constituição definir o Estado Angolano como sendo democrático. Os direitos sociais passaram a ser encarados, também, como direitos individuais, sem, no entanto, abandonar definitivamente a característica comunitária desse direito, traço característico das sociedades socialistas, bebidas primordialmente dos países do Leste Europeu, de então.

6. A segunda grande viragem deu-se em 2010 com a afirmação de Angola como um Estado Democrático de Direito, o que veio permitir a ampliação dos direitos fundamentais e reforçou os mecanismos de asseguramento da efectividade desses direitos.
7. Com a publicação da Constituição de 2010, podemos caracterizar o direito à educação pelo seguinte:
 - a) As normas constantes da CRA, que se referem à educação, não revelam a essência desse direito, devido ao cidadão, por parte do Estado Angolano, nem as normas de natureza constitucional (materialmente constitucionais), como é o caso da LBSEE, que seguiu a LBSE;
 - b) Na LBSE, embora se afirme a universalidade do ensino, isto é, a faculdade do seu acesso e frequência por todos os cidadãos, sem qualquer tipo de discriminação, a verdade é que a sua obrigatoriedade e gratuidade não se referem, propriamente, ao acesso ao ensino primário, mas à necessidade de frequência nesse nível dos que pretendam aceder aos níveis superiores. A redacção do artigo 11.º, n.º 1 da LBSEE, não veio corrigir essa lacuna, antes pelo contrário, limitou-se a apontar os elementos constitutivos da gratuidade, sem no entanto o afirmar como um direito, reiterando que a gratuidade se referia “a todos os indivíduos que frequentam o ensino primário”. Ora, o acesso processa-se antes da frequência. Este dispositivo constante do artigo 11.º, n.º 1, *in fine*, veio restringir, ainda mais, o direito ao ensino primário gratuito (previsto no artigo 7.º da LBSE), não só no que se refere ao acesso dos alunos do ensino primário, mas também na frequência gratuita dos alunos que frequentem as instituições de ensino privado, mas também aos adultos analfabetos, o que contraria frontalmente o direito a uma educação gratuita no ensino primário e na alfabetização, direito constitucionalmente protegido por recepção do direito internacional, que o reconhece.
8. Manda a CRA que sejam aplicados os preceitos dos instrumentos internacionais de que Angola faça parte, recebendo, desse modo, o direito internacional no direito interno angolano. A doutrina actual, o âmbito de aplicação e a eficácia do direito

internacional no direito interno dividem-se em duas teorias – a teoria monista (que defende a unicidade dos dois sistemas, formando um sistema único) e a teoria dualista, que admite uma diferenciação entre a ordem jurídica interna e uma norma do direito internacional, sendo esta última somente aplicada no direito interno após recepção expressa ou tácita no direito interno, o que parece ser a posição adoptada no artigo 28.º da CRA.

Ora, as normas de Direito Internacional são definidoras de Princípios que os Estados devem prosseguir e não estabelecem nenhum comando segundo o qual todos os intervenientes devem cumprir, daí que a integração expressa das normas de Direito Internacional, no corpo das normas do Direito Interno, seja essencial para a efectivação do direito que se anuncia, tanto mais que estas normas (nomeadamente a do já citado o artigo 28.º, n.º 2, *in fine*, da CRA) condicionam a sua aplicação à criação de condições.⁷⁰⁶

9. A doutrina tem vindo a dedicar-se ao estudo da dogmática dos direitos fundamentais no âmbito do direito privado, uns advogando a “civilização do Direito Constitucional” e outros a “constitucionalização do Direito Civil”, teoria sustentada pelo primado do direito privado sobre o direito público, emergindo daí diversas teorias, esquematizadas por José Gomes Canotilho: “Teoria Interna ou teoria dos limites imanentes”, representada por Wolfgang Siebert⁷⁰⁷ e a “Teoria externa ou teoria da intervenção e de limites”, que procura dissociar direitos e restrições,⁷⁰⁸ representada por Carl Schmitt, discussão esta que coloca o direito da educação bem no centro da polémica.

⁷⁰⁶ “History is in part recorded of men’s struggle to win recognition of many of those human rights which are enumerated in the Universal Declaration adopted by the United Nations in 1948 [...] It should be remembered that the Declaration proclaims standards to be achieved, and that they will be achieved only if education, along with the other organs of society, accepts and performs its tasks in the common sense. In the classroom and outside there are many aspects of school life which coincide with articles in the Declaration, and this is another demonstration of the fact the Declaration is not remote and artificial, but is a reflection, albeit an ideal reflection, of the world in which we live [...] Moreover, the Declaration is concerned with education because the teacher is also a citizen, and like other citizens, has rights and responsibilities which need to be affirmed” – In “The Child in school and Human Rights”, “Courier”, Publicação das Nações Unidas para a Educação (UNESCO), Novembro de 1953, p. 3.

⁷⁰⁷ Eugénio Facchini Neto, *Reflexões Histórico Evolutivas sobre a Constitucionalização do Direito Privado, Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Livraria do Advogado, Editora Porto Alegre, Porto Alegre, 2003, pp. 11 e ss e, também José Gomes Canotilho, *Dogmática dos Direitos fundamentais, “Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado”*, Editora Porto Alegre, 2003, pp. 339-357.

⁷⁰⁸ José Gomes Canotilho, *Dogmática dos Direitos fundamentais, “Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado”*, Editora Porto Alegre, 2003, pp. 339-341.

10. No âmbito do direito da Educação, como em qualquer outro Ramo de Direito, a qualificação das normas de direito depende da relação que se estabelece entre as pessoas. A hibridez do direito da Educação é-lhe conferida pelo constante recurso às diversas áreas do direito, que o torna “transversal”, dada a “interpenetração e conjugação com outras disciplinas. Como acima ficou dito, citando Rabindranath Sousa, “soluções teóricas têm de assentar em dados do ordenamento jurídico em análise, a fim de se encontrar a construção que melhor de ajuste”⁷⁰⁹, sem descurar que “o direito tem indubitavelmente um fim prático que consiste em encontrar soluções normativas para situações de vida real juridicamente relevantes num quadro coerente e compatível com a sociedade na qual se insere”, conforme afirma Castanheira Neves⁷¹⁰.
11. Tentando responder à questão dos pressupostos comuns da dogmática das restrições aos direitos, liberdades e garantias e da dogmática das restrições aos direitos civis de personalidade, trazida a terreiro pelo acérrimo debate entre constitucionalistas e civilistas, nasce a diferença de qualificação dos direitos individuais, criando uma ruptura entre eles, divergindo entre a “teoria da vontade”, defendida por Mota Pinto, que concebe esse direito individual como direito subjectivo, e contraposta por Jhering, com a teoria objectivista do interesse⁷¹¹. Pedro Pais de Vasconcelos enveredou por um caminho intermédio, considerando a necessidade interventiva do Estado, na atribuição e restrição dos direitos individuais, e, também, o interesse e o elemento volitivo no accionamento desse direito, diferenciando-o do direito de personalidade, por constituir uma qualidade intrínseca do homem, independentemente da sua vontade, e caracterizados pela sua irrenunciabilidade, por estarem intrinsecamente a si ligados.

⁷⁰⁹ Rabindranath V. A. Capelo de Sousa, *o Direito Geral de Personalidade*, 1.ª edição (Reimpressão), Wolters Kluwer Portugal sob a marca Coimbra Editora, Lisboa, Janeiro 2011, pp. 605 e ss.

⁷¹⁰ Castanheira Neves, *Introdução ao Estudo e Direito*, Coimbra Editora, Coimbra 1989-90, pp. 89 e seguintes; Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, editora Almedina, 2014, pp. 11 e ss e Claus-Wilhelm Canaris, *Direitos Fundamentais e Direitos Privados*, Edições Almedina, Coimbra, Agosto de 2016, pp. 19 e ss e, ainda, Marques Dias, *Introdução ao Estudo de Direito*, Livraria Petrony, Lisboa, 1968, pp. 26 e ss, dentre outros.

⁷¹¹ Sobre a temática, relevam Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil Português*, p. 166, apud Pedro Pais de Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, 2015, p. 254; Pedro Pais de Vasconcelos ob. Cit., Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra 2002, pp. 63 e ss e 106 e ss., dentre outros.

12. No âmbito das relações educacionais, o poder público não se relaciona com os particulares, numa relação de paridade, mas investido de autoridade (de *ius imperium*), que exerce através dos seus órgãos, com o poder de regulamentar, modificar ou extinguir relações compostas por si. Esta situação torna-se incompatível com a noção civilística de contrato, pela dificuldade de dissociação do Estado-Administração do Estado-Global de que nos fala Marcello Caetano⁷¹², sobressaindo daí duas teses opostas: a tese negativista, que nega a compatibilidade do contrato com a essência do direito público, e a impossibilidade de dissociação do poder de império do Estado e, de outra parte, a tese do contrato específico, que sustenta a figura do contrato com a disciplina do direito público, mas afasta a noção tradicional do contrato civil. Marcello Caetano aponta uma terceira via, sustentando que o contrato estabelecido entre o Estado e os particulares obedecia, de facto, às características essenciais do contrato civil, com a diferença de este (o Estado) pré-determinar o objecto, com a fixação das modalidades e das prestações contraídas, com carácter duradouro e no prosseguimento de um interesse público. Esta especificidade determinaria a inserção desse contrato estabelecido entre a administração do estado e o privado, no âmbito do direito administrativo.

Apesar da construção dogmática do direito administrativo se basear numa evolução do conceito de administração do Estado, este não abre mão do seu poder de autoridade. Investido no seu poder de imperium prossegue um interesse público legalmente estabelecido.

As relações que se estabelecem entre a Administração e os particulares denominam-se relações jurídicas administrativas externas ou interpessoais e, por conseguinte, são reguladas no âmbito do direito administrativo. A administração obriga-se a actuar em conformidade com os princípios gerais da administração pública, em que subjaz “uma intenção normativa de protecção de um bem jurídico de determinado particular”, ou da imposição de deveres e, por vezes, ónus administrativos, cabendo por sua vez ao particular o direito de impugnação administrativa, através de reclamações, recursos hierárquicos ou o direito de acesso aos tribunais, no caso de ver preteridos os seus interesses legalmente protegidos – direito de acção.

⁷¹² Marcello Caetano, *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*, reimpressão da edição Brasileira de 1977, 3.^a Reimpressão Portuguesa, Edições Almedina, Dezembro 2010, p. 105.

13. No que se refere à educação, a não existência de uma disposição clara que a afirme como um direito individual da pessoa humana afigurar-se-ia um impedimento para a exigibilidade da sua prestação, por parte deste, ao poder público. A assumpção do direito internacional “como parte integrante da ordem jurídica angolana”, reconhecida no artigo 13.º da CRA, garante que o direito à educação seja diretamente aplicável e vinculado a todas as entidades públicas e privadas, por estar protegido pelo Estado, nomeadamente aos instrumentos internacionais a que a República de Angola ratificou ou aderiu.⁷¹³ Isto é, o disposto no artigo 23.º da CRA confere força jurídica ao Direito à educação. O conteúdo de um direito não faz sentido dissociado da possibilidade de fruição do bem jurídico que o subjaz. Jorge Miranda afirma que “a restrição afecta certo direito [...] uma coisa é a regulamentação ou preenchimento ou desenvolvimento legislativo (ou porventura, convencional) do conteúdo do direito; outra coisa a restrição ou diminuição ou compressão desse conteúdo”⁷¹⁴.

De qualquer maneira, o legislador peca por não fazer a afirmação desse direito. Como afirma Motari Ciocchetti de Sousa, “o direito à educação [...] deve ser objecto da máxima efectividade, assegurada por meio de leis, actos normativos, posturas administrativas vedada qualquer limitação ao seu alcance”⁷¹⁵.

14. A ausência de um acto normativo expresso veio resultar na redacção do artigo 11.º da LBSEE que, para além de restringir o conteúdo do direito ao ensino primário e à alfabetização de adultos, gratuitos, não veio, na verdade, precisar o conteúdo de direitos presentes na Constituição, indirectamente protegidos, nem conferir certeza jurídica ou clarificação do conceito. De acordo com o princípio da garantia do conteúdo essencial do direito constitucional, não é dado ao legislador “diminuir a

⁷¹³ Tais como: *A Carta da Organização das Nações Unidas, A Carta da União Africana, A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres, A Convenção sobre os Direitos da Criança*, as quatro Convenções de Genebra de 1949 e o seu primeiro *Protocolo Adicional, A Convenção Relacionada com a Situação dos Refugiados*, entre outros.

⁷¹⁴ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, *Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Revista e Actualizada, Coimbra Editora, Setembro, 2008, pp. 309 e ss.

⁷¹⁵ Motari Ciocchetti de Sousa, apud Carlos Sérgio Gurgel, *Novos desafios para a Efectivação do Direito à Educação Pública de Qualidade no Brasil*, in <https://jus.com.br/Carlos Sergio Gourgel>.

extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”⁷¹⁶. A redacção do artigo 11.º agrediu o conteúdo do direito à gratuidade do ensino, acolhido pela CRA, e retirou a certeza jurídica do conteúdo desse direito, por referência ao seu titular.

15. Nesse esteio, assume especial relevância a linguagem a adoptar na enunciação das normas contidas nos diplomas jurídicos; a clareza e inequivocidade constituem características essenciais da comunicação entre os indivíduos, na medida em que, como ensina o professor Menezes Cordeiro, “os conceitos são viabilizados ou potenciados pela linguagem”⁷¹⁷.
16. Não menos importante é a participação da comunidade na gestação da norma jurídica para que as normas não escritas geradas pela própria sociedade (ou seja, as normas informais) não se sobreponham às escritas, retirando-lhes efectividade. Tal como refere Otero Paulo, “a simples validade formal não basta, exigindo-se também uma validade efectiva”⁷¹⁸.
17. Na conformação da norma torna-se necessário e imprescindível recorrer-se à intervenção dos jurisconsultos, na composição dos interesses em causa, na medida em que, tal como afirma Eduardo Vera-Cruz, “o necessário pluralismo jurídico do mundo actual reclama um *ius controversum*, onde podem existir diferentes soluções para resolver problemas idênticos, sem quebra da adequabilidade e da justiça, porque ainda dentro de um complexo valorativo comum dado pelo jurídico”⁷¹⁹.
18. Embora o direito à educação deva ser acolhido em sede do direito positivo, na República de Angola, o reconhecimento como direito subjectivo, *per se*, não garante *ab initio* o seu exercício pelo cidadão. Como dever de prestação positiva do Estado é

⁷¹⁶ Jorge Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*, 2.ª edição Revista e Actualizada, Principia editora, Cascais, Setembro de 2011, Reimpressão, Abril 2015, pp. 139.

⁷¹⁷ António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil*, Vol. I, Edições Almedina, Coimbra, Março de 2012, p. 190.

⁷¹⁸ Paulo Otero, Ob cit. p. 158 ss.

⁷¹⁹ Eduardo Vera-Cruz Pinto, ““Jurisprudência”, versus “ciência do direito”: o fim da constitucionalização/codificação do direito é condição de sobrevivência do jurídico?”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Separata, Volume LIV – n.º 1 e 2, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

necessário que sejam instituídos os mecanismos de acesso para a sua efectivação. Contudo, não seria despiciendo levantar a questão do seu enquadramento dogmático, quer como direito subjectivo público ou privado, quer como direito de personalidade, parecendo-nos a primeira posição mais consentânea com a necessidade de prestação positiva por outrem (quer seja o Estado, quer seja um indivíduo em particular), que reveste o direito à educação.

19. Para o efeito, o estabelecimento de políticas educativas e planos de acção realistas e conformados com os princípios enunciados na LBSEE, *maxime* os da democraticidade, gratuidade e obrigatoriedade, enquanto garantias da universalidade do ensino primário de 6 classes, constituem instrumentos de materialização do direito à educação. A pesquisa constatou que em Angola, ao longo dos 40 anos da independência, foram construídas em ritmo acelerado muitas infra-estruturas escolares, que não contribuíram de forma eficaz para a satisfação, nem do direito de acesso ao ensino e, muito menos, do direito à sua qualidade. A realidade mostra-nos que não basta edificar infra-estruturas. Estas, por si só, não garantem o acesso à educação; há necessidade de professores, de meios de ensino, de material didáctico para professores e alunos, de professores profissionalmente bem preparados, o que inclui uma formação sólida e com conhecimento dos objectivos de formação, da consciencialização dos pais e encarregados de educação e da sociedade civil e, fundamentalmente, a definição pelo Estado dos objectivos de formação a fim de se criarem currículos compatíveis com o projecto de desenvolvimento do país, tornando-a efectiva, isto é, passível de cobrança junto do poder público. É necessário, como diz Carla Amado Gomes, que “o Estado venha a garantir que tais prestações obtenham um nível de satisfação elevado junto dos seus destinatários”⁷²⁰, isto é, que sejam providos serviços de qualidade, de modo a que se alcancem elevados padrões de desempenho individual e colectivo.

20. O Professor assume uma importância especial no processo docente-educativo. É por intermédio deste que o Estado opera, enquanto sujeito activo na relação com o

⁷²⁰ Carla Amado Gomes, *Direito e Deveres dos alunos nas escolas públicas de Ensino não superior: Existe um direito à qualidade de Ensino?*, 1970, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. 47, n.s 1-2, Lisboa, 2006, p. 46.

cidadão, no exercício do seu direito de aprender, cabendo ao poder público, representado pelo professor, o dever de ensinar.

21. Deste modo, o exercício do direito à educação reclama professores profissionalmente bem preparados, o que inclui uma formação sólida e com conhecimento dos objectivos de formação, para além da definição de um estatuto claro e estruturado.
22. No processo de educação dos filhos e educandos é fundamental a consciencialização dos pais e encarregados de educação e da sociedade civil do seu papel interventivo como educadores, na definição das políticas estatais sobre a educação e colaborando com os órgãos públicos através de um sistema organizado.
23. Nas relações entre pais e filhos emergem relações familiares que estabelecem direitos e deveres pessoais recíprocos e patrimoniais associados. Estes últimos enquadram-se nas relações obrigacionais e reais.
24. É facto assente que as relações familiares pessoais consistem na faculdade dos sujeitos da relação jurídica serem titulares de direitos e deveres. Contudo, a qualificação do conteúdo desse direito não tem sido pacífica entre os doutrinadores. De acordo com Pereira Coelho, tais direitos não configuram um direito subjectivo, mas poderes funcionais, poderes-deveres e, como tal, irrenunciáveis, indisponíveis e intransmissíveis, cujo exercício independe da vontade e do interesse do seu titular e controlados legalmente⁷²¹, contrariando, segundo o mesmo autor, a doutrina tradicional portuguesa, que concebe os direitos familiares como um direito subjectivo, em que a vontade do titular prevalece sobre o interesse tutelado.⁷²²
25. As relações familiares, embora situadas no âmbito das relações afectivas, têm relevância jurídica e, por conseguinte, reclamam a intervenção do direito e é assim considerada pela dogmática jurídica. Posicionamento diverso prende-se com a qualificação dessas relações de âmbito familiar, que é constituída por diferentes

⁷²¹ Francisco Pereira Coelho, *Curso de Direito da Família, Volume I, Introdução ao Direito Matrimonial*, 4.ª edição, reimpressão, Coimbra editora, Março 2014, pp. 152 a 155.

⁷²² Ibidem

membros, aos quais a lei atribuiu a qualidade de “ser família”, pelas vias legais instituídas. Para Neves Castanheira⁷²³, a família existe em função dos seus membros e da sua coesão, o que afasta a possibilidade de conceber a família como um sujeito de direitos, logo sem personalidade jurídica própria, posição, como vimos, divergente de Pereira Coelho.

26. Sobre os pais, em especial, recai o dever de educação, consubstanciado no poder-dever dos pais sobre os filhos, que se exprime na obrigação de os proteger e de os fazer frequentar a escola, do mesmo modo que devem cuidar da sua saúde e bem-estar físico, moral e mental, de modo a garantir o desenvolvimento integral da Criança; ao Estado caberá a obrigação de “vigiar” o exercício desse poder-dever, através da criação de normas reguladoras limitativas desse poder, de modo que se previnam situações que configurem abuso de poder.
27. A *Convenção dos direitos da Criança* constitui um marco importante na concepção dos seus direitos “pelo reconhecimento jurídico da criança, como sujeito autónomo de direitos”, logo, dotado de personalidade jurídica, embora sujeito ao poder de representação dos pais, que devem agir no interesse do menor, de modo a suprir a sua capacidade de agir e de decidir, nos limites impostos na lei. – Isto é, *nomine alieno*⁷²⁴ e não o substituir na sua individualidade, sob pena de responsabilização.
28. Os limites dos poderes parentais e dos tutores são justificados pela salvaguarda dos superiores interesses da criança, que não se estendem aos actos puramente pessoais, àqueles que o menor tem o direito de praticar, pessoal e livremente, e aos bens cuja administração não pertença aos pais e, por consequência, passíveis de invalidade, quando exercido ao arrepio da lei.
29. Na definição das políticas educativas e dos objectivos de formação, ao Estado cabe assegurar a correspectiva criação de currículos compatíveis com o projecto de desenvolvimento do País e o estabelecimento de conteúdos mínimos standardizados

⁷²³ Castanheira Neves, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Coimbra editora, Coimbra, 1993, p. 233.

⁷²⁴ Menezes Cordeiro, *Da Modernização do Direito Civil, I Aspectos Gerais*, Livraria Almedina, Coimbra, Setembro 2004, p. 178.

e equilibrados, de modo a que a liberdade de aprender e ensinar e a criatividade não sejam postas em causa.

30. Ao mesmo tempo, a criação de infra-estruturas de outros meios de ensino, nomeadamente a disponibilidade de material didáctico para professores e alunos, a par da merenda escolar e da distribuição geográfica das instituições de ensino primário, são factores que contribuem para a frequência e o sucesso escolares.
31. Os regulamentos escolares constituem mecanismos normativos cujo escopo é o de melhorar a eficácia do funcionamento da instituição de ensino, que venha a traduzir-se no sucesso real do aluno, pelo que estes devem incentivar a transmissão de valores humanos, tais como o respeito, a solidariedade, o civismo e o desenvolvimento de uma consciência individual e social pela dignidade humana e pela defesa nacional. O maior ou menor grau de autonomia da instituição de ensino deve corresponder à exigência de desenvolvimento das instituições educativas, e não um meio de resolução de problemas, como afirma Renón⁷²⁵; por outro lado, as liberdades individuais e colectivas devem ser preservadas e estar conformadas pelo interesse e ordem públicos e os bons costumes.
32. As normas de inclusão escolar, ao preverem a facilitação de acesso aos recursos educativos especiais, garantem a participação activa dos alunos com necessidades educativas especiais na vida da comunidade escolar e a sua integração na vida social e previnem situações de exclusão social.
33. O Princípio da Universalidade está consagrado no artigo 22.º da Constituição, ao proclamar que todos os cidadãos gozam dos direitos, das liberdades e garantias aí enunciadas e estão sujeitos aos mesmos deveres. Como consequência, todos os cidadãos são iguais perante a Lei, de acordo com o seu artigo 23.º. À luz da Constituição e do artigo 9.º da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, nenhum cidadão pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever por invocação de qualquer razão cromossomática,

⁷²⁵ *Ibidem*, Alberto Gutiérrez Reñon, "Problemas de descentralização da administração da Educação", pp. 76-79, *Revista Perspectivas*, UNESCO, Vol. VII, N.º 1, 1976, pp. 66-75.

individual, social ou de consciência, nomeadamente, e no dizer deste preceito legal, “em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local do nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”. A Lei foi exaustiva na tipificação e enunciação das diferentes formas que a discriminação poderia assumir. Deste modo, ao prescrever os objectivos a que se propõe e com a proibição expressa “de qualquer forma de discriminação”, constitui um dos mecanismos que propicia a tomada de medidas efectivas para proporcionar a educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, cuja insuficiência se aponta da lei anterior – LBSE. Esta ampla definição de “discriminação” permite classificar, como discriminatórias, todas as situações que impeçam o acesso ao ensino, com fundamento nos factores acima enunciados, ou de impedir a sua progressão escolar, ou mesmo de colocar uma pessoa ou um grupo social, quer seja de uma cidade, de uma localidade, de um bairro, do meio urbano ou rural, em situação incompatível com a dignidade do homem. Nenhuma diferença pode ser considerada condição para atribuição de um estatuto inferior ou menor. Tal como na LBSE, na LBSEE não se encontra qualquer disposição que assegure o direito ao acesso e frequência. O Estado garante, expressamente, tão só a igualdade de acesso e frequência de todos, por via do artigo 9.º (Universalidade), limitando-se a estabelecer os requisitos gerais, no artigo 20.º, e os específicos para o acesso e a frequência em cada um dos subsistemas de ensino, centrando-se nas idades dos candidatos e a conclusão do nível anterior, nos artigos 23.º, n.º 1, tratando-se da educação Pré-Escolar; nos 31.º, n.º 2, e 27.º, n.º 1, no que se refere ao Ensino Primário; nos 31.º e 30.º, para os que pretendem frequentar o Ensino Secundário Geral e o Ensino Secundário profissional, e ainda o artigo 35.º e o artigo 41.º, n.º 3; o acesso e a frequência à Formação Profissional Básica tem os requisitos estabelecidos no artigo 38.º, n.º 2; os critérios de acesso ao Ensino Secundário Pedagógico estão descritos no artigo 47.º, n.º 1, 1ª parte, enquanto que os artigos 54.º e 55.º, n.º 1, se reportam ao ensino de adultos.

34. A gratuitidade no ensino consiste na garantia de qualquer indivíduo ter a possibilidade, sem depender de constrangimentos, mormente financeiros, de aceder a este bem, que é a instrução. Isto é, a isenção de pagamento no acesso e frequência às aulas e ao material escolar, assim como ao apoio social, nomeadamente, ao

transporte e a merenda escolar. O artigo 7.º da LBSE assim definia e tornava obrigatória a gratuidade nos subsistemas do ensino geral e no ensino de adultos, em todas as escolas, quer públicas, quer privadas, e tinha como efeito a imposição do dever do Estado de financiar o acesso e frequência dos alunos do Ensino Privado. Esta era uma das possíveis leituras, que encontrava respaldo na lei, uma vez que ela generalizava a isenção de pagamento àqueles subsistemas de ensino, não distinguindo o público do privado. Uma das inovações da actual lei (LBSEE) foi a de limitar a obrigação da prestação positiva do Estado e da Gratuidade “aos indivíduos que frequentam o Ensino Primário”, da 1.ª à 6.ª Classe, como refere o artigo 27.º da LBSEE, “nas Instituições de Ensino Público”. Esta norma tem duas consequências: a primeira é a de que o Estado só terá a obrigação de prover a educação em instituições de ensino público e a segunda que só aí terá a obrigação de manter o ensino gratuito. Uma constitui o corolário da outra.

A norma do artigo 11.º, da LBSEE, parece contrariar frontalmente o artigo 22.º da CRA. Outros argumentos podem ser esgrimidos, pondo em causa esta tese, fundamentando com a defesa do Princípio da Justiça Social. Deste modo, não seria justo que um indivíduo, com possibilidades para se auto-sustentar, diminuísse a possibilidade de uma terceira pessoa que, de outro modo, não teria acesso à escola, por exiguidade ou carência de meios financeiros. Tal situação poderá ser evitada caso o Estado crie mecanismos de incentivo para a aceitação de alunos “bolseiros” em instituições de Ensino Privado, que estiverem em condições, sujeitos a determinados requisitos, de beneficiar da isenção do pagamento de acesso e frequência nessas instituições de ensino privado.

Outra novidade, que a norma nos traz, decorre do facto de o Estado estender a gratuidade ao apoio social e à merenda escolar, que se veio juntar à inscrição e à assistência às aulas e a atribuição do material escolar, como acontecia à sombra da LBSE. Deste modo, o artigo 114.º, n.º 2, define como objecto do apoio social a merenda escolar, bolsas de estudos, material escolar, senhas de transporte, lares e internatos, assistência psicopedagógica, orientação vocacional e profissional, dentre outros. As classes de Iniciação, inseridas no subsistema da Educação Pré-Escolar, previstas no artigo 23.º, n.º 2, e do I Ciclo do ensino Secundário, que incorpora da 7.ª à 9.ª classes, conforme enunciação do artigo 31.º, n.º 1, alínea a), ora não cobertas pela gratuidade do ensino, e em que não existe a fixação legal do valor da inscrição

e da matrícula, nem da frequência às aulas, a norma prescreve a manutenção da gratuidade factual, bem como o provimento do transporte escolar, a saúde e a merenda escolar, bem entendido nas Instituições de Ensino Público. Não se compreendem as razões pelas quais o Estado manteve fora da gratuidade o transporte e a saúde escolar, precisamente nas classes em que tornou obrigatória tal prestação: no Ensino Primário e no I Ciclo do Ensino Secundário. Por outro lado, no que se refere à primeira infância, o Estado está obrigado, por via do artigo 74.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 25/12, de 22 de Agosto de 2012 ⁷²⁶, da Assembleia Nacional, a assegurar a classe de Iniciação gratuita e de qualidade para a criança, obrigando-se também a efectivar esta norma e, não só, a promover as condições para tal. Esta situação encontra-se tutelada pela CRA, que confere protecção especial à criança, nos termos do artigo 80.º, e a vinculação do Estado às recomendações feitas pela sociedade no quadro dos “11 compromissos da Criança”,⁷²⁷ aprovadas pela Resolução n.º 5/08, do Conselho de Ministros, de 18 de Janeiro de 2008, quando assumiu “Garantir, no Orçamento Geral do Estado (OGE), recursos financeiros destinados aos programas e projectos relacionados com a criança”, estando acautelada a continuidade de funcionamento da Classe de Iniciação nas escolas por imperativo do compromisso n.º 4.⁷²⁸

35. As lacunas existentes na LBSEE advêm do facto de as normas previstas na Constituição não obrigarem o Estado a garantir a frequência de todas as crianças à escola, muito menos estabelecer a obrigatoriedade dos encarregados de educação de evitar e de manter os seus filhos na escola. Dworkin chama-nos a atenção para o perigo que a falta de efectividade da Lei pode ter para a perda de direitos sociais⁷²⁹, transformando as normas sobre direito à educação dispersas no texto constitucional em meros princípios, como ilustra a LBSEE e o Estatuto do Subsistema do Ensino

⁷²⁶ Lei n.º 25/12, da Assembleia Nacional, de 22 de Agosto de 2012, Lei sobre a Protecção e Desenvolvimento da Criança, publicada no *Diário da República* n.º 162, I Série, de 22 de Agosto de 2012.

⁷²⁷ Os 11 *Compromissos da Criança* foram assumidos pelos Chefes de Estado e de Governo, durante a Cúpula Mundial pela Criança, realizada em Nova Iorque, em 29 de Setembro de 1990.

⁷²⁸ Resolução n.º 5/08, do Conselho de Ministros, de 18 de Janeiro de 2008, aprova os 11 Compromissos do III Fórum Nacional sobre a Criança, publicada no *Diário da República* n.º 10, I Série, de 18 de Janeiro de 2008.

⁷²⁹ “The government will not re-establish respect for law without giving the law some claim to respect. It cannot do that if it neglects the one feature that distinguishes law from ordered brutality. If Government does not take rights seriously, then it does not take law seriously either”, Andrea Dworkin, *Pornography: Men Possessing Women*, Perigree Books, London, 1981, p. 205.

Geral, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 16/11, logo normas que se resumem a meras pretensões do poder público, sem compromisso de aplicação imediata⁷³⁰.

36. A institucionalização e estruturação dos mecanismos de participação social dos cidadãos no destino da escola, emprestando-lhes competências bem definidas, constituem mecanismos essenciais para efectividade do princípio da democraticidade do ensino, incindível do Princípio da Universalidade do ensino.
37. O Sistema de Educação rege-se pelo princípio da unicidade e, como tal, não existe um sistema de ensino privado e um sistema de ensino público. Estes estão condicionados ao papel orientador, fiscalizador e inspectivo do Estado, e obrigados a materializar as políticas estatais e sujeitos aos princípios que caracterizam esse mesmo sistema. As regras específicas emergem do modo público ou privado da sua iniciativa de criação, organização e gestão.
38. Em Angola, a exigência dos particulares em reclamar do Estado a realização de prestações ou comportamentos positivos está contida na essência dos direitos sociais, em que se enquadra o direito à educação (que entra por via indirecta no ordenamento jurídico angolano, imposição do estabelecido no artigo 26.º da CRA); é esta qualidade que obriga o Estado a agir de modo a criar as condições para a sua efectivação, por um lado, e que obrigam a que o Estado se abstenha de ter comportamentos que impeçam ou obriguem o exercício dos direitos sociais pelos cidadãos, por outro. Neste contexto, o cidadão tem a faculdade de recorrer aos tribunais, ao Ministério Público ou ao Provedor de Justiça, caso o seu direito não seja “imediatamente” satisfeito ou preterido, como é da essência de um direito fundamental, na esteira do artigo 13.º da CRA, porém confrontado com o limite imposto pelo artigo 28.º dessa lei, ao impor a “implementação progressiva”.

⁷³⁰ “El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el echo de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos” in Robert Alexy, *Derecho y Razón Práctica*, Fontamara, México, 1997, p. 86.

39. A satisfação do direito à educação pressupõe a criação de condições humanas e materiais disponibilizadas e a sua normativização pelo Estado, através da disponibilização de recursos financeiros, corporizadas no Orçamento Geral do Estado que, na maioria das vezes, é escasso para absorver todas as necessidades decorrentes do exercício dos direitos sociais.
40. O argumento da “possibilidade financeira do Estado”, cristalizado no princípio da reserva do possível, tem sido utilizado pelo poder público para escusar-se da sua obrigação de satisfação dos direitos sociais dos cidadãos; a lei angolana achou por bem submeter a concretização desses direitos aos “recursos disponíveis”, como tal, enunciado no artigo 28.º da CRA.
41. O princípio da segurança jurídica pressupõe que a lei seja aplicada conforme descrita na norma e de acordo com a interpretação que lhe é conferida, pelo órgão que a criou, e com os princípios estruturantes do ordenamento jurídico em que se insere.
42. A invocação do princípio da reserva do possível pelo Estado, consagrado no artigo 28.º da CRA, condiciona a concretização efectiva dos direitos económicos e sociais constitucionais, ao contrário dos direitos, liberdades e garantias que têm aplicação imediata. Tal tratamento diverso é injustificado, na medida em que ambos estão sujeitos à mesma tutela constitucional.
43. Ao cidadão cabe arguir em resposta o “mínimo existencial”, como defesa dos seus direitos face ao Estado, exigindo deste um mínimo de segurança social para uma existência digna. Este conceito, de matiz marcadamente de ordem financeira, encontrará a sua validade de aplicação prática no terreno da educação, se tivermos em linha de conta que o indivíduo tem o direito ao “mínimo de educação” para poder sobreviver num mundo cada vez mais competitivo e cujo acesso aos bens essenciais reclama o “mínimo de instrução”.
44. O Reforço da tutela efectiva do Estado sobre a educação, no sentido de tornar visíveis os procedimentos de acesso por todos os cidadãos, como um direito

constitucionalmente protegido, permite a estes o exercício do direito à educação *in concreto* e a exigibilidade desse, em caso de restrição.

45. O Terceiro Sector, ao assumir um papel complementar na efectivação do direito à educação, contribui para a universalização, gratuidade e da boa qualidade de ensino para todos, no ensino primário de 6 classes e na alfabetização, ali onde faltarem os recursos do Estado. Para que tenha um “papel vital” é necessário que não se torne um encargo acrescido para o Estado, mas um parceiro que construa a “aliança efectiva”, de que alude o artigo 7.º da *Declaração de Jomtien*.
46. O Ensino Médio, tal como o Ensino Superior, não está sujeito aos princípios da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade e, como tal, aqui defendemos que a sua efectivação deverá estar sujeita à “possibilidade económica do Estado”, logo de acordo com os recursos disponíveis, como consagra o artigo 28.º, n.º 2, da CRA.
47. Em defesa da não gratuidade no Ensino Superior, argumenta-se no facto da sua não regressividade. E explica-se: “Verifica-se que são as classes médias e médias-altas as que mais beneficiam, dado ser essa a principal proveniência da maioria dos estudantes, ao mesmo tempo que os orçamentos das instituições de ensino superior são suportados pelos contribuintes de baixo rendimento, cujos filhos acabam por não estar representados no ensino superior. Desta forma, de acordo com os seus defensores, justifica-se a defesa de uma política de aplicação de propinas, conjugada com a concessão de bolsas de estudos e a implementação de programas de empréstimos”, posição defendida por Vossensteyn (2005 a p. 21), como nos esclarece Luísa Cerdeira⁷³¹, não livre de críticas.
48. Em sentido contrário, os críticos desta posição argumentam que “é a aplicação de propinas, ou a sua subida, que tem um impacto negativo, nas taxas de frequência do ensino superior, o que acaba por ter consequência de acessibilidade de ensino”,

⁷³¹ Luísa Cerdeira, *O Financiamento do Ensino Superior Português, A Partilha de Custos*, Edições Almedina, Coimbra, Outubro de 2009, pp. 133 e 134.

posição defendida por Swail e Heller e por Leslie e Brinkman, dentre outros em diversos países da Europa, Estados Unidos e Canadá.⁷³²

49. A CRA não é, particularmente, pródiga na enunciação dos princípios que devem reger o ensino superior em Angola. No entanto, resulta claro que essa Lei Basilar consagra o exercício do ensino privado da educação, que deve merecer do Estado a necessária conformação legislativa, de modo a fazer sentir o seu papel regulador e disciplinador das relações sociais. É neste sentido que se torna urgente a criação de mecanismos jurídicos de gestão otimizada das escolas do ensino superior, enquanto centros de ensino, de ciência, de investigação, de cultura e de inovação.
50. A abertura do exercício do ensino ao sector privado tornou a área da educação, principalmente a das ciências sociais (onde os investimentos são mais baixos e os lucros mais atractivos), em alvo do apetite voraz dos entes privados ao lucro fácil, pondo em confronto o direito à livre iniciativa privada e o direito à educação. Perante estes direitos fundamentais em conflito, é *mister* que o direito ao livre exercício da actividade privada ceda, parcialmente, perante o exercício do direito à educação, em atenção ao princípio limitativo da dignidade da pessoa humana, impedindo, deste modo, que as escolas não se convertam em centros de comércio, mas que se reafirmem como palcos da ciência, do saber, do saber-fazer e da inovação científica e tecnológica que sirvam o desenvolvimento do País e o bem-estar das suas populações, sem desprimor da rentabilidade económica que da actividade científica possa emergir e, ao mesmo tempo, uma fonte de proventos de modo a atingir a auto-suficiência através da sua criatividade e da investigação científica.
51. O principal instrumento de exercício do poder do mercado é, sem dúvida, a maximização dos lucros. Daí decorre a necessidade de regulação, por parte do Estado, a fim de desencorajar práticas contrárias aos fins do ensino superior, instrumento sem o qual a prática de preços excessivos ou o estabelecimento de critérios arbitrários de acesso, frequência e avaliação dos alunos nas instituições do ensino superior privadas, dentre outras condutas, podem configurar casos de abuso

⁷³² Idem, pp. 134 a 137.

de exclusão escolar. Tais práticas que se consubstanciam, *mutatis mutandis*, na recusa de acesso ou da frequência de “determinados alunos” podem ainda conduzir a situações de “abuso de posição dominante”, conforme alerta Miguel Moura da Silva⁷³³, e com o qual corroborem.

52. Na adopção de boas práticas na estruturação e gestão do ensino, de modo a atingir-se a universalidade, entendemos que é importante que seja tomada em linha de conta a tese do Professor Vera-Cruz, segundo a qual “o sistema público de ensino não pode ser apenas gerido como empresa, a partir da estatística e da racionalidade económica das escolas pedagógicas. O avultado investimento feito nas “ciências da educação” não conseguiu, entre a gestão escolar e as teorias cognitivas da aprendizagem, fazer os decisores compreenderem o imaterial que existe no ensino, isto é, o Humano que está mais na educação que na cultura ou na ciência”⁷³⁴. A assumpção deste princípio teleológico ajudará a entender o quão imprescindível é a adopção, por parte dos governos, de políticas e mecanismos de tutela tendentes a assegurar a gratuitidade no ensino básico.
53. Nos restantes níveis de ensino (incluindo o superior), como forma de garantia do mínimo existencial na educação, “o Estado deve oferecer possibilidades iguais de educação e de cultura às pessoas que possuem capacidades e motivações semelhantes, quer através de subsídios às escolas privadas, quer através da criação de um sistema público, ou de apoiar a igualdade de oportunidades [...] da implementação de mecanismos de restrição monopolistas e de barreiras que protejam o acesso”⁷³⁵. Nisto consiste a humanização do sistema de ensino, ou seja, aquando da sua concepção, é imperativo que se tenha em atenção, em primeira linha, o indivíduo, como ser humano, como pessoa, e, só assim, esse indivíduo integrado num dado meio social.

⁷³³ Miguel Moura e Silva, *O Abuso da posição dominante na Economia*, Edições Almedina, S.A., Coimbra, Abril de 2010, pp. 399 e ss.

⁷³⁴ Eduardo Vera-Cruz Pinto, “Cap. II – A pessoa Humana”, in *Curso Livre de Ética e Filosofia do Direito*, 1.ª edição, Princípiã Editora, Cascais, 2010, p. 245.

⁷³⁵ Maria d'Oliveira Martins, *A despesa Pública Justa, Uma Análise Jurídico-Constitucional do Tema da Justiça na Despesa Pública*, Edições Almedina, Coimbra, Abril 2016, pp. 121 e 122.

Chegados ao fim da nossa detalhada exposição e fundamentação de todos os pontos de vista, concluímos que só deste modo a escola poderá cumprir a sua função social e ser reconhecida como um espaço de exercício dos direitos humanos individuais e sociais em Angola e, concomitantemente, de exercício dos direitos subjectivos conferidos por lei aos detentores desse direito, com confiança e certeza da sua efectividade.

15. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFIA ACTIVA

A Bíblia Sagrada, Edição Revista e Corrigida, Sociedade Bíblica, Lisboa, Julho 1985.

A Experiência da Reforma do Ensino Superior nos PALOP: Reforma sobre a Educação Superior e a Liberdade Académica em Angola, in Workshop realizado por iniciativa da Universidade Católica de Angola, em parceria com o Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais em África (Codesria), in codesria.org

A Reforma Educativa, Publicação Ministério da Educação da República Popular de Angola, Ministério da Educação, Luanda, 1978.

ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo, *Inconstitucionalidade por omissão e acção por incumprimento – A inércia do legislador e suas consequências*, Juruá Editora, Lisboa, 2011.

Actas do Colóquio da Luta Clandestina à Proclamação da independência Nacional — Memórias de um Passado que se faz presente, Arquivo Histórico Nacional de Angola, Luanda, 2013.

ADRAGÃO, Paulo Pulido, *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares*, Dissertação Final do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995.

ADRAGÃO, Paulo Pulido, *A liberdade Religiosa e o Estado*, Livraria Almedina, Coimbra, Setembro 2002.

AKKARI, A., MACEDO, B., TAWIL, S., *Au-delà du labyrinthe conceptuel: la notion de qualité en éducation*, Recherche et Prospective en Education / Contributions thématiques, N.º 2, UNESCO, Paris, 2012.

ALBUQUERQUE, Ruy, “Direito de Juristas – Direito do Estado”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. LXII, n.º 2, Coimbra editora, 2001.

ALEXANDRINO, José Melo, (Org.), *Direitos da Pessoa Humana, textos e documentos, Reino Unido, Canadá, Austrália, Jamaica e África do Sul*, edição AAFDL, Lisboa, 2007.

ALEXANDRINO, José Melo, *A Natureza Variável dos Direitos Humanos: Uma Perspectiva da Dogmática Jurídica*, in António Pedro Barbas Homem e Cláudio Brandão, *Do Direito Natural aos Direitos Humanos*, Edições Almedina, Coimbra, Janeiro de 2015.

- ALEXANDRINO, José Melo, *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, 2.^a Edição Revista e actualizada, Principia, Cascais, Abril 2015.
- ALEX, Robert, *Derecho y Razón Práctica*, Fontamara, México, 1997.
- ALEX, Robert, *Teoria de Los Derechos fundamentales*, Centro de Estudos Constitucionais, Madrid, 1997.
- ALMEIDA, Susana, *O Respeito pela Vida (Privada e) Familiar na Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: A Tutela das Novas Formas de família*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.
- ALTUNA, Padre Raul Ruiz de Asúa, *Cultura Tradicional Bantu*, Paulinas Editora, Prior Velho, 2006.
- ALVES DIAS, Adelaide, “Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo” in *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*, www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos (artigo da internet)
- ALVES, Andrêssa e SEVERINO, Jorismary “Terceiro Sector” e Educação: Configurações, Impasses e Perspectivas”, p. 4, in <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0060.pdf>.
- AMARAL, Diogo Pinto Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.^a edição, 6.^a reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, Abril 2002.
- AMARAL, Diogo Pinto Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 3.^a reimp., Almedina, Coimbra, 2004.
- AMARAL, Gustavo e MELO, Danielle, "Há Direitos acima dos Orçamentos", in SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti, (organizadores), in *Direitos Fundamentais, Orçamento e Reserva do Possível*, 2.^a edição, Revista e ampliada, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2008, pp. 79-100.
- Análise Perspectivas e Estratégias para a Reformulação do Sistema de Educação, na República de Angola*, in Mesa Redonda de Educação Para Todos, 1991, o Desafio do Século XXI, Mesa Redonda, Ministério da Educação e UNICEF.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Os Direitos, Liberdades e Garantias no Âmbito das Relações entre Particulares”, in Wolfgang Sarlet (organizador), *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Livraria do Advogado, Editora, Porto Alegre, 2003.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2001.

- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2004.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2009.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2012.
- ANDRADE, Manuel, *Teoria Geral da Relação Jurídica, Sujeitos e Objecto*, 4.^a reimpressão, Vol. I, livraria Almedina, Coimbra, 1974.
- Anotações sobre o Marco de Acção de Dakar*, Preparadas pela Comissão de Redacção do Fórum Mundial de Educação, em Paris, a 21 de Maio de 2000.
- ARAUJO, Francieli e BARBOSA, Renata Peres, *Educação Não-Formal e Terceiro Sector: um estudo frente às transformações do estado nacional pós década de 90*, Edições UEL, Brasil in <https://slidex.tips/download/educacao-nao-formal-e-terceiro-setor-um-estudo-frente-as-transformacoes-do-estado>.
- ARNOT, F. S., *Missionary Travels in Central Africa*, Office of “Echoes of Service”, Bath, 1914.
- ARRUDA, Ricardo, BAIA, Alexandre, COLAÇO, João, *O que é Exclusão Social?*, Escolar Editora, Lisboa, 2014.
- ASCENSÃO, José de Oliveira, “Pessoa, Direitos Fundamentais e Direito da Personalidade”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vols I e II, Coimbra Editora, 2009.
- ASCENSÃO, José de Oliveira, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.
- ASCENSÃO, José de Oliveira, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. I, 2.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.
- ASCENSÃO, José de Oliveira, *Direito Civil – Teoria Geral*, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.
- AZEVEDO, Joaquim, “Família, Educação e Escola”, in *Léxico da Família, Termos Ambíguos e Controversos sobre Família, Vida e Aspectos Éticos*, 1.^a edição, Princípia Editora, Cascais, Maio 2010.
- AZEVEDO, R. Ávila, *O problema escolar de Angola*, Portugal Maior, n.º 3 (1945) – Carta Woodside a Barton, 6 de Abril de 1914, HL, ABCFM: 15.1, Vol.20.
- BADINTER, “O Direito de Ser Homem”, *Antologia da UNESCO*, 1990, p. 76.
- BARBAS HOMEM, António Pedro, e BRANDÃO, Cláudio (organizadores), *Do Direito Natural aos Direitos Humanos*, edições Almedina, SA, Coimbra, Janeiro 2015.

- BARBAS HOMEM, António Pedro, *Judex Perfectus, Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, Almedina, Coimbra, 2003.
- BARBAS HOMEM, Pedro, “Direitos e Deveres Fundamentais de Pais, Professores e Alunos perante a Autonomia das Escolas” in *Revista Educação e Direito*, nº 1, 1.º Semestre, 1999.
- BARBAS HOMEM, Pedro, *Introdução ao Estudo do Direito na República de Angola* [no prelo].
- BARBAS HOMEM, Pedro, *O Justo e o Injusto*, reimpressão da Edição de 2001, AAFDL, Lisboa, 2014.
- BARBOSA, Mafalda, “A família e responsabilidade civil: uma relação possível? Brevíssimo apontamento” in *Lex Familiae*, Centro de direito da família, Coimbra editora, ano 10 – n.º 20 – julho/dezembro 2013.
- BASÍLIO, Dione Ribeiro, *Direito à Educação: um Direito Essencial ao Exercício da Cidadania. A sua Protecção à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais e da Constituição Federal Brasileira de 1988*, Direitos Humanos e Cidadania, Coleção Polémica, Moderna, São Paulo, 2009.
- BASTID, P. *Benjamin Constant et sa doctrine*, Paris, 1996. Armand Colin, 1966, Paris
- BASTOS, Jacinto, *Direito da Família*, segundo o Código Civil de 1966, Tipografia Guerra, Viseu, Março de 1980.
- BENTLEY, W. Holman, *Pioneering on the Congo*, Vol. I, Fleming H. Revell Company, New York, 1900.
- BENVENISTE, Émile, *O vocabulário das Instituições Indo-Européias*, Vol. II, Editora da UNICAMP, Campinas, 1995.
- BÍBLIA SAGRADA, edição Pastoral, Paulus editora, 9.ª edição, Lisboa, 2015
- BLACKBURN, Robert e POLAKIEWICZ, Jorg, *Fundamental Rights in Europe: The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000*, Oxford University Press, 2001.
- BOBBIO, Norberto, *A Era dos Direitos*, apresentação de Celso Lafer, nova edição, do original *L’età dei diritti*, 1992, Elsevier Editora, Lta, Rio de Janeiro, 2004.
- BOBBIO, Norberto, *O Positivismo, Lições de Filosofia do Direito Jurídico*, compiladas por Nelo Morra, tradução e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues, São Paulo, Editora Ícone, 2ª edição, 2006.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos, 1993.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Stato, Costituzione, Democrazia*, Giuffrè, Milano, 2006.

Boletim Informativo sobre Educação e Ensino n.º 1845-8-9 /1869 – 11, publicação do Ministério das Colónias.

BOLIEIRO, Helena; GUERRA, Paulo, *A Criança e a Família – Uma Questão de Direito(s), Visão Prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e Jovens*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Julho 2014.

BONAVIDES, Paulo, *Curso de Direito Constitucional*, A interpretação da Constituição, 30.ª Ed., Malheiros, São Paulo, 2015.

BOTELHO, Catarina Santos, *A Tutela Directa dos Direitos Fundamentais, Avanços e Recuos na Dinâmica das Justiças Constitucional, Administrativa e Internacional*, Almedina, Coimbra, 2010.

BRANDBURY, Leonardo Cacau Santos La, *Direito à Educação – Judicialização, Políticas Públicas e Efetividade do Direito Fundamental*, Juruá Editora, Lisboa, 2015.

BUJO, Bénézet e MUYA, Juvenal Ilunga (Coordenação), *Teologia Africana no século XXI, Algumas Figuras*, Vol. I, (Título Original: *Théologie africaine au XXIe Siècle: Quelques Figures*. Vol. I, 2002 Editions Universitaires Fribourg Suisse), Paulinas Editora, Lisboa, 2012.

CABRILLAC, Rémy, FRISON-ROCHE, Marie-Anne, REVET, Thierry, 3.ª ed., *Droits et libertés fondamentaux*, Dalloz, Paris, 1996.

CABRITA, Isabel, *Direitos Humanos: Um Conceito em Movimento*, Edições Almedina, Coimbra, 2011.

CAETANO, Marcello, *A Constituição de 1933 – Estudo de Direito Político*, Coimbra Editora, Coimbra, 1956.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 4.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1956.

CAETANO, Marcello, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, reimpressão da edição Brasileira de 1977, 3.ª Reimpressão Portuguesa, Edições Almedina, Coimbra, Dezembro 2010.

CAGGIANO, Mónica Herman, “Fundamentalidade do Direito à Educação”, in Nina Ranieri (Coordenadora), *Direito à Educação, Aspectos Constitucionais*, EDUSP, São Paulo, 2009.

CALABRESI, Guido e BOBBIT, Philip, *Tragic Choices*, W. W. Worton, New York, 1978.

CAMPOS, Diogo de Leite, “O Direito e os Direitos de Personalidade”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 1993.

- CAMPOS, Diogo de Leite, *Lições de Direito de Personalidade*, 2.^a edição, Almedina, Coimbra, 1992.
- CAMPOS, Diogo de Leite, *NÓS, Estudos sobre o Direito das Pessoas*, Livraria Almedina, Coimbra Editora, Março de 2004.
- CANARIS, Claus-Wilhelm, *Direitos Fundamentais e Direitos Privados*, Edições Almedina, Coimbra, Agosto de 2016.
- CANOTILHO, José Gomes, *Dogmática dos Direitos fundamentais, “Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado”*, Editora Porto Alegre, Porto Alegre, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Estado de Direito*, Gradiva, Lisboa, 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, 2.^a Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2008.
- CARDOSO, José Lucas, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição, Contributo para o Estudo da Génese, Caracterização e Enquadramento Constitucional da Administração Independente*, Coimbra Editora, Coimbra, Outubro 2002.
- Carta Woodside a Barton, 6 de Abril de 1914*, HL, ABCFM: 15. 1 Vol 20.
- CARVALHO, Adalberto Dias, Coordenador, *Dicionário de Filosofia da Educação, Diferenciação Curricular*, Porto Editora, 2006.
- CARVALHO, Orlando de, in *Teoria da Relação Jurídica*, Coimbra, 1980.
- CERDEIRA, Ângela Cristina da Silva, “Da Responsabilidade Civil dos Cônjuges”, in *Lex Familiae*, Centro de Direito da Família, Coimbra Editora, Ano 10 – n.º 20 – Julho/Dezembro de 2013
- CERDEIRA, Maria Luísa Machado, *O Financiamento do Ensino Superior Português, A Partilha de Custos*, Edições Almedina, Coimbra, Outubro de 2009.
- CEZNE, A. N., *O direito à Educação Superior na Constituição Federal de 1988 como Direito Fundamental*, Vol. 31, N.º 1, Educação, Santa Maria, 2006.
- CICU, António, *Il Concetto di status*, in *Studi Giuridici in Onore do Vincenzo Simoncelli nel XXV anno del suo insegnamento*, Jovene, Napoli, 1917.
- COELHO, Francisco Pereira e OLIVEIRA, Guilherme de, *Curso de Direito da Família*, Vol. I, Introdução ao Direito Familiar, 4.^a edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008.

- COELHO, Francisco Pereira e OLIVEIRA, Guilherme de, *Curso de Direito da Família, Volume 1, Introdução Direito Matrimonial*, 4.^a Reimpressão da 4.^a edição, Coimbra editora, Coimbra, Março 2014.
- COELHO, Pereira, *Curso de Direito da Família, Lições do Curso de 1977/78*, Coimbra, 1977.
- COELHO, Raúl Capaz, *Da Autonomia de Gestão das Instituições de Ensino Superior Públicas*, 1.^a Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- CONSTANT, Benjamin, *De la Liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Guillaumim Paris, 1872
- CORDEIRO, António Menezes, *Da Confirmação no Direito Civil*, Edições Almedina, Coimbra, Março de 2008.
- CORDEIRO, António Menezes, *Da Modernização do Direito Civil, I Aspectos Gerais*, Livraria Almedina, Coimbra, Setembro 2004.
- CORDEIRO, António Menezes, *Tratado de Direito Civil Português*, Vol. I, Parte Geral, Tomo III, Pessoas, Livraria Almedina, Coimbra, 2004.
- CORDEIRO, António Menezes, *Tratado de Direito Civil*, Vol. I, 4.^a edição, Reformulada e Actualizada, Edições Almedina, Coimbra, Março de 2012.
- COSTA GONÇALVES, Cláudia Maria, *Direitos Fundamentais Sociais*, Juruá, Lisboa, 2011.
- COSTA, Graça, *Evolução Histórico-Jurídica do Direito da Educação em Angola, 1975 – 2017, No Período Pós-Independência, Contributo para a Edificação do Direito da Educação em Angola*, Texto Editores, Lda., – Angola, Luanda, 2018.
- COSTA, Graça, *Súmula da Legislação sobre Educação e Ensino, 1975-2015, 40 anos de Educação em Angola*, Texto Editores, Luanda, 2016.
- COSTA, Manuel Fernandes, *Aspectos do Ensino em Angola*, Oficinas Gráficas do Serviço de Publicação da Mocidade Portuguesa (Divisão Angola), Luanda, 1970.
- COSTA, Mário Júlio de Almeida, *História do Direito Português*, 5.^a edição, revista e actualizada, Edições Almedina, Coimbra, Janeiro de 2012.
- CURY, Carlos Roberto Jamil, *Direito à Igualdade, Direito à Diferença*, Cadernos de Pesquisa, n.º 116, São Paulo, Julho de 2002, www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000200010&script=sci_arttext
- D'OLIVEIRA MARTINS, Guilherme, *A Autonomia Constrói-se, não se decreta*, Revista Educação e Direito, n.º 1, 1999.
- DALLARI, Dalmo de Abreu, *Direitos Humanos e Cidadania*, Col. Polémica, Moderna, São Paulo, 1998.

- DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos da Teoria Geral do Estado*, 19 edição, Editora Saraiva, São Paulo, 1995.
- DE GROOF, Jan De, *The Educational Rights of Students: International Perspectives on Demystifying the Legal Issues*, Published in Partnership with the Association of Schools business Officials International, United States of America, by Roman & Littlefield Publishers, inc, 2007.
- DE GROOF, Jan De, *The Legal Status of Pupil – Global Approach – Specific Procedures*, in <https://books.google.pt/books?id=NmSCs0eWFfoC&pg=PA14&lpg=PA14&dq=DE+Groof,+Jan+De,+The+Legal+Status+of+Pupil+-+Global+Approach+%E2%80%93+Specific+Procedures&source=bl&ots=UyPcrGxE90&sig=-TjvFj7NKAmbQJ1SUhLmEQ39dw&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwj9mZuT1o7fAhVdRBUIHYV4BiEQ6AEwAHoECAIQAQ#v=onepage&q=DE%20Groof%2C%20Jan%20De%2C%20The%20Legal%20Status%20of%20Pupil%20-Global%20Approach%20%E2%80%93%20Specific%20Procedures&f=false>.
- DE GROOF, Jan, “Autonomia e Disciplina nas Escolas”, tradução de José Eduardo Bispo (LLB, LLM) – *Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação*, AAFDL Editora, Lisboa, n.º 1, 1.º Semestre de 1999.
- DE GROOF, Jan, DONK, Win van de, LAWERS, Gracienne, GOED, Peter de, VERHAPPEN, Tim, *Reflexions on Religion & Education in the Netherlands and Flanders*, edição Education and Culture DG, Lifelong Learning Program: UE.
- Deputation to África, artigo do Jornal *TROVE*, digitei newspaper and more, the Sydney Morning Herald NSW: 1842-1954, Tuesday 9 Oct.1900, p. 5, trove.nla.gov.au
- DIAS, Adelaide, *Educação em Direitos Humanos: Fundamentos Teóricos-Metodológicos*, in WWW.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos.
- Dicionário da Língua Portuguesa*, edição revista e ampliada, Porto Editora, Porto, Março 2014.
- Discursos do Camarada Presidente Dr. António Agostinho Neto*, 1.º Presidente da República Popular de Angola, “22 de novembro de 1977, lançou a campanha de alfabetização e deu lugar à institucionalização do dia do educador”, Edições 70, Lisboa, 1981.
- DRAY, Guilherme Machado, *Direitos de Personalidade, Anotações ao Código Civil e ao Código do Trabalho*, Edições Almedina, Coimbra, Abril 2006.
- DUGUIT, Léon, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 4.ª Ed., Boccard, Paris, 1923.

- DURAND- Prinborgne, *Le Droit de L'Éducation, Enseignements Scolaires, Traité, Théorique et Pratique, Former, Organiser pour Enseigner*, Hachette Livre, Quai de Grennelle, Paris, 1998.
- DWORKIN, Andrea, *Pornography: Men Possessing Women*, Perigree Books, London, 1981.
- DWORKIN, Ronald, *The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge, 2000.
- EDUCAÇÃO E DIREITO, Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação, Editora: AAFDL (Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa), n.º 1, 1.º Semestre de 1999.
- EDUCAÇÃO E DIREITO, Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação, Editora: AAFDL (Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa), n.º 2, 2.º Semestre de 1999.
- Educação Para Todos: O Compromisso de Dakar, texto adoptado pelo Fórum Mundial de Educação, Dakar, Senegal – 26 a 28 de Abril de 2000, contém ainda: Anotações sobre o Marco de Acção de Dakar, Brasília, UNESCO, CONSED, 2001.
- Estatística da Instrução Pública em Angola, mês de Maio de 1851*, publicada no Boletim Oficial n.º 308, de 23 de Agosto de 1851.
- Estratégia Integrada para a melhoria do Sistema de Educação (2001-2015)*, aprovada pelo Conselho de Ministros, em 28 de Setembro de 2001, Edição. Editorial Nzila, Lda. p/ o Ministério da Educação e Cultura, Luanda, Setembro de 2001.
- EXPÓSITO, Enriqueta, *La Libertad de Cátedra, Temas Clave de La Constitución Española*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.
- Famiglia e Diritto, Mensile di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, Anno XXII, Direzione e Redazione – Strada 1 Palazzo F6 – 20090, Milnofiori Assago (MI), edicola professionale, 3/2017.
- FÁVERO, Osmar (org.), *A Educação nas Constituições Brasileiras 1823 – 1988*, 3.ª edição, Autores Associados, Campinas, 2005.
- FERNANDES, António José, *Direitos Humanos e Cidadania Europeia, Fundamentos e Dimensões*, Almedina, Coimbra, 2004.
- FERNANDES, Carvalho, *Teoria Geral do Direito Civil*, Vol. I, 2ª edição, Lex-Edições Jurídicas, Lisboa, 1995.
- FERREIRA, José Carlos Ney e VEIGA, Vasco Soares da, *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, anotado, 2.ª edição, Edição do Autor, Lisboa, 1957.

- FERREIRA, José Dias, *Anotações ao Código Civil de 1867*, Vol. 1, Publicação da Imprensa Nacional, Lisboa, 1870.
- FISCHER-LESCANO, Andreas e MOLLER, Kolja, *Luta pelos Direitos Sociais Globais: O delicado seria grosseiro*, tradução de Carolina Alves Vestena e Guilherme Gonçalves, editora Lumen Jurista, Rio de Janeiro, 2017.
- FREIRE, Paulo e NOGUEIRA, Adriano, *Teoria e Prática em Educação Popular*, Editora Vozes, São Paulo, 1989.
- FREIRE, Paulo, *Pedagogia do Oprimido*, Afrontamento, Porto, 1975.
- FREITAS PALMA, Rodrigo, *O Julgamento de Jesus Cristo – Aspectos Histórico-Jurídicos*, 2.^a Ed. – Revista e actualizada, Juruá, Lisboa, 2009.
- FÜSSEL, Hans, “A Autonomia das Escolas numa Perspectiva Institucional”, in *Revista Educação e Direitos* da Faculdade de Direito de Lisboa, n.º 1, 1999.
- GALDINO, Flávio, *Legitimação dos Direitos Humanos*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2002.
- GALLO, Ronaldo Guimarães, *A educação como direito de personalidade e mínimo existencial*, in <http://www.conteúdo.juridico.com.br>
- GALTUNG, Johan, *Direitos Humanos – Uma Nova Perspectiva*, Editora Instituto Piaget, Lisboa, 1994.
- GARCIA, Emerson, “O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efectividade”, in *Revista Forense*, Forense, Rio de Janeiro, 2006.
- GARCIA, Wander, (Coordenador), *Vade Mecum de Jurisprudência do STF e STJ*, 7.^a Edição, Editora Foco Jurídico, Indaiatuba, SP, 2016.
- GOMES, Carla Amado, Direitos e Deveres dos alunos nas escolas públicas de ensino não superior: existe um direito à qualidade do ensino?, 1970, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. 47, n.s 1-2, Lisboa, 2006.
- GOMES, Januário da Costa, “O Problema da Salvaguarda da Vida Privada Antes e Depois do Computador”, in *BMJ*, 319.
- GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa, *Direitos Fundamentais Sociais*, 2.^a Ed., Juruá, Lisboa, 2011.
- GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa, *Direitos Fundamentais Sociais, Releitura de uma Constituição Dirigente*, 3.^a Ed. – Revista e Actualizada, até à Emenda Constitucional n.º 71/2012, Juruá, Curitiba, 2013.
- GONÇALVES, Pedro da Costa, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, 1.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, Junho de 2013.

GRAU, Eros, *A Ordem Económica na Constituição de 1988*, 6.^a edição, Malheiros, São Paulo, 2001.

Guia para os estabelecimentos de ensino, pais, mães e encarregados de educação, Igualdade Parental, publicação da Associação Portuguesa Para a Igualdade Parental e Direitos dos Filhos, Fevereiro 2014.

GURGEL, Carlos Sérgio, *Novos desafios para a Efetivação do Direito à Educação Pública de Qualidade no Brasil*, [HTTPS://jus.com.br](https://jus.com.br)

HELDRIK, Andreas, STEINER, Anton, “Persons and Family, Legal Science”, in *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. IV, edited under the auspices of the International Association of Legal Science, 2007.

HESSE, Konrad, *A Força Normativa da Constituição* (trad. Gilmar Ferreira Mendes), Editora Sérgio António Fabris, Porto Alegre, 1991.

HESSE, Konrad, *Elementos do Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, SAFE, Porto Alegre, 1998.

HOBBS, Thomas, *Leviatã*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1995.

HOORSTER, Henrich Ewald, “A respeito da Responsabilidade Civil dos Conjuges entre si...”, in *Lex Familiae*, Centro de Direito da família, Coimbra Editora, Ano 10 – n.º 20 – Julho/Dezembro de 2013.

HORTA, José Silvério Baía, *Direito à Educação e Obrigatoriedade Escolar*, Cadernos Pesquisa, N.º 104, Universidade Federal Fluminense, Conselho Nacional de Educação, 1998.

Inquérito Sobre o Bem Estar da População, IIBEP, 2008-2009 INE, relatório Analítico, Vol. I e II, Ministério do Planeamento, República de Angola, 2011.

JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA, *Direito da Família*, 1.º Vol., Petrony, Lisboa, 1999.

JÚNIOR, Antonio Jorge Pereira, GOZZO, Débora, LIGIERA, Wilson Ricardo, *Direito e Dignidade da Família: do começo ao fim da vida*, Almedina, Coimbra, 2012.

JÚNIOR, José Cratella, citado por Mônica Sifuentes, in *Direito Fundamental da Educação*, 2.^a edição revisada, actualizada e ampliada, p. 38, Nuria Fabris editora, Porto Alegre, 2009.

KANT, Immanuel, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, edições 70, 2014.

KEET, André, “Education as a Human Right: Conceptual Challenges and Practical Concerns: A South African Experience”, in *The Right Education and Rights in Education*, edição, Jan De Groof, Gracienne Lawers, eds, published with the support of UNESCO, Europe Association for Education Law and Policy (ELA), 2006.

KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito* (trad. João Baptista Machado), 7.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2008.

KIZERBO, J., *Histoire de l'Afrique Noire*, Hatier, Paris, 1972.

KOTTECHA, Piyushi, *Ensino Superior na Região Austral: Actuais Tendências, Desafios e Recomendações, Uma Contribuição em Prol do Desenvolvimento de um Plano Estratégico Regional para Revitalizar e Reforçar o Ensino Superior na Região da SADC*, comunicação apresentada na reunião Extraordinária de Ministros do Ensino Superior e Formação a 5 de Junho de 2012, Joanesburgo, África do Sul, SARUA, SADC/MOHET/1/2012.

LAZARI, Rafael José Nadim, *Reserva do Possível e Mínimo Existencial, A Pretensão da Eficácia da Norma Constitucional em Face da Realidade*, Juruá, Curitiba, 2012.

LEAL, Léa Fernandes Viana, "Educação on-line: Perspectivas para a Inclusão Social", in Daniela Basso, Batista Pinto e Rodrigo Suzuki Sintra (organizadores), *Direito e Educação, Reflexões Críticas para uma Perspectiva Interdisciplinar*, Editora Saraiva, São Paulo, 2013.

LIMA, Maria Cristina de Brito, *A Educação como Direito Fundamental*, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2003.

LIMA, Pires de, ANTUNES VARELA, João de Matos, *Código Civil Anotado*, Volume V (Artigos 1796.^o a 2023.^o), Coimbra Editora, Coimbra, 1995.

Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior, Publicação do Ministério da Educação, Luanda, 15 de Dezembro de 2005.

LINS, Liana Cirne, *A Justicialidade dos Direitos Fundamentais Sociais, Uma Avaliação Crítica do Tripé Denegatório de sua Exigibilidade e da Concretização Constitucional Selectiva*, Revista de Informação Legislativa, 46, N.^o 182, Brasília, 2009.

LO CASTRO, G. *La Libertà Religiosa*, citado por ADRAGÃO, Pulido Paulo, *A liberdade Religiosa e o Estado*, Almedina, Coimbra, 2002.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editora Ariel, Barcelona, 1986.

MACHADO, João Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Editora Almedina, Coimbra, 2014.

MACHADO, Jónatas, COSTA, Paulo Nogueira e HILÁRIO, Esteves Carlos, *Direito Constitucional Angolano*, 2.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, Janeiro 2013.

MALTEZ, José Adelino, *Sobre a Igualdade de Oportunidades e o Direito ao Ensino*, Revista Educação e Direito, N.^o 2, 1999.

MARQUES, Dias, *Introdução ao Estudo de Direito*, Livraria Petrony, Lisboa, 1968.

- MARQUES, João Pedro, “Uma Cosmética demorada: as Cortes perante o problema da escravidão (1836-1875)”, *Análise Social*, Vol. XXXVI (158-159), Centro de Estudos Africanos e Asiáticos, 2001.
- MARTINEZ, Esmeralda, in “Legislação Portuguesa para o Ultramar”, *Sankofa – Revista de História da África e de Estudos da Diáspora Africana*, Ano III, n.º 5, Julho/2010
- MARTINEZ, Maria Lara, ultimosegundo.ig.com.br, entrevista à BBC.
- MARTINS, Catarina, ““La Noire de...” tem nome e tem voz. A narrativa de mulheres africanas anglófonas e francófonas para lá da Mãe África, dos nacionalismos anti-coloniais e de outras ocupações”, *E-Cadernos CES Outras Áfricas – heterogeneidades, (des)continuidades, expressões locais*, 12/2011, 119-144.
- MARTINS, D. José Saraiva, “O contributo das escolas católicas no processo de desenvolvimento de África”, *In Povos e Culturas, Educação em África*, Publicação do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, Universidade Católica Portuguesa, n.º 4 – 1989/1990, pp. 206-208.
- MARTINS, Maria de Oliveira, *A despesa Pública Justa, Uma Análise Jurídico-Constitucional do Tema da Justiça na Despesa Pública*, Edições Almedina, Coimbra, Abril 2006
- MARTINS, Vicente, *Análise do Princípio da Gratuidade do Ensino à Luz do Inciso IV*, Artigo 206, da Constituição Federal de 1988, <http://www.direitonet.com.br/artigos/perfil/exibir/146/Vicente-Martins>
- MATSCHER, “Franz, Introduction: Les Contraintes de l’interprétation juridictionnelle”, in *L’Interprétation de La Convention européenne des droits de l’homme*, Frédéric Sudre (dir), Bruxelles, Nemesis, Bruylant, 1998.
- MATSHER, Franz, “Introduction: Les Contraintes de L’Interprétation Juridictionnelle”, in *L’Interprétation de La Convention Européenne des Droits de L’Homme*, Frédéric Sudre (dir), Nemesis, Bruylant, Bruxelles, 1998.
- MATTOS MEDINA, Marcelo Borges, *Constituição e Realidade: A influência das Transformações Sociais na Jurisdição Constitucional*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2011.
- MEDINA, Maria do Carmo, *Código do Direito da Família Anotado*, 2.ª edição, revista e actualizada, Colecção da Faculdade de Direito da UAN, Luanda, 2005.
- MEDINA, Maria do Carmo, *Código do Direito da Família Anotado*, Gráficas Coimbra, Coimbra, 1998.
- MELLO, Celso de Albuquerque, “A Eficácia das Normas Constitucionais sobre a Justiça Social”, *Revista de Direito Público* n.º 57-58, RT, São Paulo, Janeiro/Junho, de 1981.

- MELLO, Celso de Albuquerque, *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3.^a edição, Editora Malheiros, São Paulo, 1999.
- MELLO, Celso de Albuquerque, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2003.
- Memorandum sobre a Situação da Educação e Ensino/Priorização do Sector*, publicado por Ministério da Educação, Junho, 1986.
- MENDES, João de Castro, *Teoria Geral do Direito Civil*, Vol I, edição AAFDL, 1978, reimpressão, 1986.
- MENEZES, Isabel e FERREIRA, Pedro D., *Educação para a cidadania participatória em sociedades em transição: uma visão europeia, ibérica e nacional das políticas e práticas da educação para a cidadania em contexto escolar*, CIE, Centro de Investigação e Intervenção Educativas, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, Dezembro de 2012.
- MENGONI, Luigi, *I Diritti Sociali come diritti fondamentali*, in www.academia.edu
- MINNERAT, R., “La Liberté Religieuse, dans L’Histoire de L’Eglise”, in D’Onotorio, J – B, (dir) *la Liberté Religieuse dans le Monde*, Editions Universitaires, Aix-Marseille, 1991.
- MIRANDA, Jorge (Coord.), *Estudos sobre a Constituição*, Petrony, Lisboa, 1978.
- Miranda, Jorge, *A Dignidade da Pessoa Humana e a Unidade Valorativa do Sistema de Direitos Fundamentais*, in Marco António Marques da Silva, Coordenador, *A Efectividade da Dignidade Humana na Sociedade Globalizada*, Editora Quartier Latin do Brasil, São Paulo, 2017
- MIRANDA, Jorge, *As Constituições Portuguesas – De 1822 ao Texto Actual da Constituição*, 5.^a edição, Livraria Petrony, Lisboa, 2004.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – *Direitos Fundamentais*, 2.^a Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2000.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – *Direitos Fundamentais*, 3.^a Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2002.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – *Direitos Fundamentais*, 4.^a Ed., Revista e Actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.
- MIRANDA, Jorge, *O Direito Constitucional e os Desafios do Século XXI*, AAFDL, Lisboa, 2015
- MONCADA, Luís Cabral de, *Lições de Direito Civil*, 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 1995.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *O Domínio Público, Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2005.

- MONTEIRO, Agostinho dos Reis, *Direito Internacional da Educação, Nova Disciplina*, Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Faculdade de Ciências, Departamento de Educação, s.n., Lisboa, 1993.
- MONTESQUIEU, Barão de, *O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes* (trad., introd. e notas de Pedro Vieira Mota), 9.^a Ed., Saraiva, São Paulo, 2008.
- MONTORO, André Franco, “A Efectividade da Dignidade Humana na Sociedade Globalizada”, in Marco António da Silva (Coordenador), *Dignidade Humana e Globalização*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2017.
- MORAES, Alexandre, *Direitos Humanos Fundamentais*, 8.^a edição, Editora Atlas, São Paulo, 2007.
- MOREIRA, Adriano, Totalitarismo, in *Polis, Enciclopédia Verbo do Direito e do Estado*, Tomo 5, Lisboa/São Paulo, Verbo, 1987.
- MOREIRA, Guilherme Alves, *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1907.
- MOREIRA, Vital, “O Direito à Escola Pública”, in *Público*, 14 de Julho de 2005
- MOREIRA, Vital, “O Direito à Escola Pública”, in *Público*, 6 de Novembro de 2007.
- MOTTA, Ivan Dias da, *O Direito à Educação como Direito da personalidade e mínimo existencial*, in <http://dx.doi/10.17793/rjc.v3i6>
- MYERS, John Brown, *The Congo for Christ: The Story of the Congo Mission*, 5^a Edition, Fleming H. Revell Company, London, 1911.
- MYERS, John Brown, *Thomas J. Comber: missionary pioneer to the Congo*, University of California Libraries, January 1, 1888.
- NETO, Eugénio Facchini, *Reflexões Histórico Evolutivas sobre a Constitucionalização do Direito Privado, Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Livraria do Advogado, Editora Porto Alegre, Porto Alegre, 2003.
- NETO, Luísa, *Educação em Democracia*, Estudos de Direito, prefácio de Jorge Sampaio, edição Universidade do Porto, 1.^a edição, Porto, 2015.
- NEVES, A. Castanheira, *Introdução ao Estudo e Direito*, Coimbra editora, Coimbra, 1989-90.
- NEVES, A. Castanheira, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

- NEVES, A. Castanheira, *O Actual Problema Metodológico da Interpretação Jurídica*, 1.^a edição, editor, Wolters Kluwer Portugal, sob a marca Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- NOGUEIRA, Alberto, *Uma Teoria dos Direitos Fundamentais*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2012.
- NORÉ, Alfredo e ÁUREA, Adão, “O Ensino Colonial destinado aos Indígenas de Angola, Antecedentes do ensino rudimentar instituído pelo Estado Novo”, in *Revista Lusófona de Educação*, 2003.
- NOVAIS, Jorge Reis, *A Dignidade da Pessoa Humana*, Vol. II – Dignidade e Inconstitucionalidade, Edições Almedina, Coimbra, Janeiro 2016.
- NOVAIS, Jorge Reis, *As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, 2.^a Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- NOVAIS, Jorge, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- O Marco de Acção de Dakar, Educação Para Todos: Atingindo nossos Compromissos Colectivos, Texto adoptado pela Cúpula Mundial de Educação, Dakar, Senegal, 26 a 28 de Abril de 2000.
- OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português*, Vol II – Organização do Poder Político, Edições Almedina, Coimbra, Maio 2010.
- PALMA, Rodrigo Freitas, *O Julgamento de Jesus Cristo: Aspectos Histórico-Jurídicos*, 2.^a edição revista e actualizada, Juruá editora, Lisboa, 2009.
- PEREIRA, Maria de Assunção do Vale, *Textos de Direito Internacional*, Editora Coimbra, 2.^a edição, Coimbra 2013.
- PIAGET, Jean, *Pedagogia*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1998
- PIAGET, Jean, *Seis estudos de psicologia* (trad. Nina Constante Pereira), 11.^a Ed., Dom Quixote, Lisboa, 2000.
- PINHEIRO DA SILVA, *A Educação e o Futuro de Angola*, Serviços de Publicações da Mocidade Portuguesa da Divisão de Angola, Luanda, 1970.
- PINTO, Daniella Basso Batista e CINTRA, Rodrigues Suzuki (Org.), *Direito e Educação, Reflexões Críticas para uma Perspectiva Interdisciplinar*, Editora Saraiva, São Paulo, 2013.
- PINTO, Eduardo Vera-Cruz, ““Jurisprudencia”, versus “Ciência do Direito”: o fim da constitucionalização/codificação do direito é condição de sobrevivência do

- jurídico?”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Separata, Volume LIV – n.º 1 e 2, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- PINTO, Eduardo Vera-Cruz, *Curso Livre de Ética e Filosofia do Direito*, 1.ª edição, Princípia Editora, Cascais, 2010.
- PINTO, Eduardo Vera-Cruz, *Lições de Direito Romano I, Síntese Geral (753 a.C. – 565)*, Interpretatio Prudentium, publicação AAFDL, Lisboa, 2016.
- PINTO, Mário Fernando Campos, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009.
- PINTO, Mário Fernando de Campos, *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação, Crítica ao monopólio estatal na rede escolar*, Coleção Ideias e Estudos, Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008.
- PINTO, Paulo Mota, “Direito à Reserva da Vida Privada” in *Boletim da Faculdade de Direito*, LXIX, 1993.
- PINTO, Paulo Mota, *Teoria do Direito Civil*, 2.ª edição, Coimbra, 1983.
- PINTO, Paulo Mota, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição Actualizada, Coimbra, 1996.
- PINTO, Paulo Mota, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª edição, 2.ª reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2012.
- PIRES, Maria José Moraes, “Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos”, in *Documentação e Direito Comparado*, n.º 79/80, 1999.
- Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022*, Vol. I, Abril 2018.
- Plano de Implementação das Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior*, Publicação do Ministério da Educação, Luanda, 15 de Dezembro de 2006.
- Plano Estratégico para a Revitalização da Alfabetização, 2012-2017*, Publicação do Ministério da Educação, Luanda, Abril, 2012.
- PRATA, Ana, *Dicionário Jurídico*, 4.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2006.
- QUEIROZ, Cristina, *Direitos fundamentais (Teoria Geral)*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.), *Direito à Educação, Aspectos Constitucionais*, EDUSP, São Paulo, 2009.
- Relatório Final do Inquérito de Indicadores Múltiplos e de Saúde, sobre o Bem Estar da Criança 2015-2016*, Instituto Nacional de Estatística (INE), Ministério da Saúde (MINSA) e The DHS Program ICF, Junho de 2017.

- Relatório Final do Inquérito de Indicadores Múltiplos e de Saúde, sobre o Bem Estar da Criança 2015-2016*, Instituto Nacional de Estatística (INE), Ministério da Saúde (MINSa) e The DHS Program ICF, Junho de 2017.
- REÑON, Alberto Gutiérrez, “Problemas de descentralização da administração da Educação”, *Revista Perspectivas*, UNESCO, Vol. VII, N.º 1, 1976, pp. 76-79.
- RHEINSTEIN, Max e GLENDON Mar Anne, “Interpositional Relations”, in *International Encyclopedia of Comparative Law*, Chapter 4, Livraria Petrony, 2007.
- SALGUERO, Manuel, *Libertad de Cátedra y Derechos de los Centros Educativos*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997.
- SAMPAIO, Jorge Silva, *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Novembro, 2014.
- SAMUELS, Michel Anthony, *Educação ou Instrução – A História do Ensino em Angola – 1878-1914*, 1.ª Ed., Mayamba, Luanda, 2011.
- SANTOS, Jorge Martins dos, *Cultura, Educação e Ensino*, Edição electrónica, Braga, Portugal, 1998.
- SANTOS, Jorge Martins dos, *História do Ensino em Angola*, Edição dos Serviços de Educação, Luanda, 1970.
- SANTOS, Martins dos, *Cultura, Educação e Ensino em Angola*, Edição Electrónica, 1998.
- SARLET, Ingo e BENETT, Luciano (org.), *Direitos Fundamentais, Orçamento e Reserva do Possível*, 2.ª edição, Revista e ampliada, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang (Organizador), *A eficácia dos Direitos Fundamentais*, 6ª edição, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2006.
- SARLET, Ingo Wolfgang (Organizador), *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2003.
- SARMENTO, Daniel, *Direitos fundamentais e relações privadas*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010.
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York, 1994.
- SAVIGNY, Friedrich Carl Von, *O Sistema do Direito Romano Actual*, (System des Heutigen Römischen Rechts), Volume VIII, introdução de Erik Jayme, tradução de Ciro Mioranza, Editora Ijuí, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, RS, Brasil, 2004.

- SEYA, T. P., “O Desenvolvimento da Educação em África”, In *Povos e Culturas, Educação em África*, Publicação do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, Universidade Católica Portuguesa, n.º 4 – 1989/1990, pp. 59 a 64.
- SICHES, Luis Recasens, *Vida Humana, Sociedad y Derecho: Fundamentación de la filosofía del derecho*, 3.ª edição, Porruá, México, 1952.
- SIFUENTES, Mônica Jacqueline, *Direito Fundamental à Educação, Aplicabilidade dos Dispositivos constitucionais*, 2.ª edição revisada, atualizada e ampliada, Nuria Fabris editora, Porto Alegre, 2009.
- SIFUENTES, Mônica, *O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um Direito ao Desenvolvimento*, Edição América Jurídica, Rio de Janeiro, 2001.
- SILVA, Gomes, *Esboço da Concepção Personalista do Direito, Reflexões em Torno da Utilização do Cadáver Humano para fins Terapêuticos e Científicos*, Livraria Petrony, Lisboa, 1965.
- SILVA, João Reis da, *Reforma do Estado e da Educação no Brasil*, FHC, Xamã, São Paulo, 2002.
- SILVA, Jorge Pereira da, *Deveres do Estado de Protecção dos Direitos Fundamentais: Fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Coleção Teses de Direito, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015.
- SILVA, Miguel Moura, *O Abuso de Posição Dominante na Nova Economia*, Edições Almedina, Coimbra, Abril de 2010.
- SILVA, Miriam Cláudia de Sousa, BRIGAS, Afonso, *As Relações de poder na Construção do Direito da família português [1750-1910]*, edição AAFDL, Lisboa, Março 2016.
- SMITH, Adam, *The Theory of Economic Development in the History of Economic Thought*, publicação de Lionel C. Robbins, 1968.
- SOARES, Albino de Azevedo, *Lições de Direito Internacional Público*, 4.ª edição, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 1996.
- SOARES, Natália Fernandes, “Direitos da criança: utopia ou realidade” in *Infância e Juventude*, Instituto de Reinserção Social, Lisboa, Out/Dez. 1997
- SOBRINHO, António Fávero, *Aluno não é Mais Aquele! E Agora Professor, Transfiguração Histórica dos Sujeitos da Educação*, Anais do Seminário Nacional: Currículo em Movimento – Perspectivas Atuais, Belo Horizonte, Novembro, 2010.
- SOTTOMAYOR, Maria Clara, *Temas de Direito das Crianças*, Reimpressão, Edições Almedina, Coimbra, Agosto 2016.
- SOUSA, Capelo de, *O Direito Geral de Personalidade*, edição AAFDL, Coimbra, 1995.

SOUSA, Marnoco, *Regime jurídico das populações indígenas*, Antologia Colonial Portuguesa, Vol. I — Política e Administração, Agência Geral das Colónias, Lisboa, 1946.

SOUSA, Miguel Teixeira de, *Introdução ao Direito*, Edições Almedina, 5.^a reimpressão, Coimbra, Agosto 2018.

SOUSA, Rabindranath V. A. Capelo de, *O Direito Geral de Personalidade*, 1.^a edição (Reimpressão), Wolters Kluwer Portugal sob a marca Coimbra Editora, Lisboa, Janeiro 2011.

SOUSA, Rabindranath V.A. Capelo de, *O Direito Geral de Personalidade*, Wolters Kluwer Portugal, sob a marca Coimbra Editora, 1.^a edição, Lisboa, 1995.

STOLJAR, S. J., "The Social, Legal and Historical Position of Children", in *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. IV, edited under the auspices of the International Association of Legal Science, Livraria Petrony, 2007.

TELLES, Galvão, *Eficácia dos Tratados na Ordem Jurídica Portuguesa, Condições, Termos e Limites*, in CTF, n.º 106, 1967.

TERRE, François, *Libertés et Droits Fondamentaux*, in Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche, Thierry Revet, 3.^a ed, Dalloz, Paris, 1996.

Tertiary Education for the Knowledge Society da OCDE: Relatório do Banco Mundial, 1986.

Textos Básicos sobre Derechos Humanos, Universidad Complutense, Madrid, 1973.

The UNESCO Courier – La Paix de l'Homme, Vol. II, N.º 12, 1^{ère} Janvier, 1950.

The UNESCO Courier – L'Enfant – Artist, Vol. IV, N. 7/8, Juillet-Aout 1951.

— La 6^e Conférence générale de L'UNESCO aux prises avec les réalités, p. 3;

— DEBIESSE, M. Jean, Le Droit à L'Instruction Gratuite et Obligatoire, p. 14.

The UNESCO Courier – Human rights issue, Vol. IV, N.º 12, 1951.

The UNESCO Courier – Numéro Spécial: Les Droits de L'Homme, Vol. IV, N.º 12, Décembre 1951.

— CASSIN, René, La Mise en Oeuvre de La Déclaration Universelle, p. 2;

— THOMAS, Jean, Droit a L'Éducation, Droit a la Culture, p. 6;

— MASSANE, Michèle, Depuis des Siècles les Femmes Luttent Pour leurs Droits, p. 9;

— MYRDAL, Gunnar, La Déclaration Universelle Établit les Droits Économiques de L'individu, p. 10.

The UNESCO Courier – Human Rights Day, Vol. V, N.º 11, November 1952.

- LEVENTIS, Alexandre, The Road to Universal Human Rights, p.3;
- The Right to Education Means the Right to Better Living, pp. 4-5;
- GUÉRIF, Jacques, Women's Access to Education, p. 7;
- Human Right in the Classroom – Teaching about Human Rights, pp. 11-12;
- CLOUZET, Maxime, The Universal Declaration and the Average Man, p. 13;
- MARTIN, Dr. Andrew, The Vitality of The Universal Declaration, p. 14.

The UNESCO Courier – Human Rights Day, Vol. VI, N.º 11, November 1953.

- The Child in School and Human Rights, p. 3;
- They Challenged Slavery to Free, p. 4;
- Men in Chains, p. 5;
- The Century of the Working Man, p. 6;
- From Roman Law to Human Rights, p. 7;
- They are no longer Alone, p. 9;
- Rights are not 'For Men Only', p. 12;
- The Right to Differ, pp. 14-15.

The UNESCO Courier – December 10: Human Rights Day, Vol. VI, N.º 11, November 1953.

The UNESCO Courier – 1968: International Year for Human Rights, Vol. XXI, N.º 1, 1968.

The UNESCO Courier – Southern Africa at grips with racism, Vol. XXX, N.º 11, 1977.

The UNESCO Courier – L'Alphabétisation: un enseignement pour la liberté, Vol. XXXIII, N.º 6, 1980.

The UNESCO Courier – Literacy: the ladder of achievement, Vol. XXXVII, N.º 2, 1984.

The UNESCO Courier – L'Education pour tous à mi-chemin, N.º 10, 2007.

Theme – 21.04.12, UNESCO www.unesco.org/new/en/

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de, *Educação, Uma Nova Perspectiva para o Estado Democrático de Direito Brasileiro*, Editora Verbatim, S. Paulo, 2006, p 115, apud A. E Pérez Luño. Derechos Humanos, Estado de Derecho Y Constitución.

- TOMASEVSKI, Katarina, *Manual on Rights – based education, Global Human Rights requirements made simple*, UNESCO Bangkok, Bangkok, 2004.
- TORGAL, Luís Reis, *Marcello Caetano, Marcelismo e “Estado Social”, uma interpretação*, edição da Universidade de Coimbra, Coimbra, Maio, 2013.
- UNESCO: www.unesco.org/new/en/educationtheme - 21.04.12.
- VARELA, Antunes, *Direito da Família*, 1.ª Vol., Petrony, Lisboa 1999.
- VARELA, Antunes, *Liberdade Religiosa*, Vol. XLVII, (1971) in *Acta Apostolicae Saedis LXXV/2*, Apêndice, de 22 de Setembro de 1983.
- VASCONCELOS, Pedro Pais, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, 2005.
- VASCONCELOS, Pedro Pais, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Outubro 2015.
- VASCONCELOS, Pedro Pais, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.ª edição, Reimpressão, Edições Almedina, Coimbra, Outubro 2017.
- VAZ, Manuel Afonso, *Lei e Reserva da Lei, A causa da lei na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, Janeiro de 2013.
- VIANA, Mateus Gomes e CÉSAR, Raquel Coelho Lenz, *Direito à Educação no Brasil: Exigibilidade Constitucional*, in Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento, 2009. <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/direito-à-educação-no-brasil-exigibilidade-constitucional-0>
- VICENTE, Dário Moura, *Direito Comparado*, Vol. I, 3.ª edição, Edições Almedina, Coimbra, Agosto 2016.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2001.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2004.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2012.
- VINYALS, Lluís, *O Financiamento Público dos Sectores Sociais em Angola*, 1.ª edição, Principia, Publicações Universitárias e Científicas, Cascais, Agosto de 2002.
- Vlachos, G, “La structure des Droits de L’homme et le problème de leur réglementation en régime pluraliste”, Publicação da Revue Internationale de Droit Comparé, 1972.

XIMENES, Salomão Barros, *Direito à Qualidade na Educação Básica, Teoria e Crítica*, Editora Quartier Latin, São Paulo, 2014.

YUVAL, Shany, How supreme is the supreme law of the Land? Comparatives Analysis of the influence of International Human Rights Treaties Upon the Interpretation of Constitutional texts by domestic courts, 31 Brooklyn journal of International Law, 2006.

JURISPRUDÊNCIA

- 17 De Groof, Jan & Lawers Gracienne (eds), No person shall be denied the right to education: the influence of the European Convention on Human Rights on The Right to Education and Rights in Education - Case-Law Analyses on the right to education and rights in education under the European Convention on human Rights, apontamentos apresentados em aula de curso de pós graduação em Direito, Faculdade de Direito de Lisboa, Maio 2017.
- 19 Case of Fernández Martínez, v. Spain (Application n.º 56030/07, Judgment, Strasbourg 12 June 2014 by European Court of Human Rights, Grand Chamber; The case originated in an application (56030/07) against the Kingdom of Spain lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedom ("The Convention"), on 11 December 2007.
- 20 Case of O'keeffe v. Ireland (Application n.º 35810/09, judgment, Strasbourg, 28 January 2014, by European Court of Human Rights, Grand Chamber; This judgment is final, but it may be subject to editorial revision; This case originated in an application (n.º 35810/09) against Ireland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedom ("The Convention"), on 16 June 2009.
- 21 Case of Tarantino and others v. Italy (Applications n.ºs 25851/09, 29284/09 and 64090/09, judgment, Strasbourg, 2 April 2013, by European Court of Human Rights, Second Section, Final 09/09/2013, This judgment has become final under Article 44 § 2 of the Convention. It may be subject to editorial revision; the case originated in three applications (n.s 25851/09, 29284/09 and 64090/09) against Italian Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedom ("The Convention"), on 18 May and 2 and 16 November 2009.
- 22 Case of Gilbert v. Sweden (Application n.º 41723/06), Judgment, Strasbourg, 3 April 2012, this judgment is final but may be subject to editorial revision, by European Court of Human Rights, Grand Chamber; the case original in an application (n.º 41723/06) against the Kingdom of Sweden lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedom ("The Convention"), on 10 October 2006.
- 23 Case of Lutsi and others v. Italy, (Application n.º 30814/06, judgment, Strasbourg, 18 March 2011, This judgment is a final but may be subject to editorial revision, by European Court of Human Rights, Grand Chamber; The case originated in an application (n.º 30814/06) against Italian Republic lodged with the Court under

Article 34 of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedom ("The Convention"), on 27 July 2006.

- 24 Case of Folgero and others v. Norway (Application n.º 15472/02) Judgment, Strasbourg, 29 June 2007, by European Court of Human Rights, Grand Chamber; the case originated in an application (n.º 15472/02) against Kingdom of Norway lodged with the Court under article 34 of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedom ("The Convention"), on 15 February 2002.
- 25 Case of Moldovan and others v. Romania (Applications n.ºs 41138/98 and 64320/01, Judgment n.º 2, Strasbourg, 12 July 2005, Final, 30/11/2005, This judgment will become final in the circumstances set out in Article 44 § 2 of the Convention. It may be subject to editorial revision. – Alleged violation of articles 3 and 8 of the Convention, which guarantee, inter alia, freedom from inhuman and degrading treatment or punishment, a firm determination of civil rights and obligations, the right to respect for private and family life home, and freedom from discrimination in the enjoyment of Convention rights and freedoms.
- 26 Case of Moldovan and others, v. Romania (Application n.ºs 41138/98 and 64320/01, judgment n.º 1 (friendly settlement), Strasbourg, 5 July 2005, by European Court of Human rights, Former second section – The applicants alleged, in particular, that the destruction of their property during a riot on 20 September 1993, and the ensuing consequences, disclosed a breach by the respondent State of its obligations under Articles 3, 6, 8 and 14 of the Convention, which guarantee, inter alia, freedom from inhuman and degrading treatment, access to a court for a firm determination of civil rights and obligations, the right to respect for private and family life home, and freedom from discrimination in the enjoyment of Convention rights and freedoms.
- 27 Case of Leila Sahin v. Turkey, (Application n.º 44774/98), judgment, Strasbourg, 10 November 2005, By European Court of Human Rights – Violation by regulation on wearing the Islamic headscarf in institutions of higher education.
- 28 Opinion of advocate General Kokot, delivered on 31 Mai 2016 (1), Case -C – 157/15, Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racisme bestrijding v. G4S Secure Solutions NV (Request for a preliminary ruling from the Hof van cassatie (Court of Cassation, Belgium), Fundamental rights - Directive 2000/78/EC -Equal treatment in employment and occupation – Concept of discrimination based on religion or belief – Distinction between direct and indirect discrimination – Justification – Company ban on the wearing of visible religious, political or philosophical symbols – Religious and ideological neutrality – Dismissal of a female employee of Muslim faith on account of her firm intention to wear an Islamic headscarf in the workplace).

- 29 Case C- 157/15, Jugement of the Court (Grand Chamber), Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racisme best ridding v. G4S Secure Solutions NV: (Reference for a preliminary ruling – Social policy – Directive 2000/78/EC – Equal treatment – Discrimination based on religion or belief – Workplace regulations of an undertaking prohibiting workers from wearing visible political, philosophical or religious signs in the workplace – Direct discrimination – None – Indirect discriminative – Female worker prohibited from wearing na Islamic headscarf; Request for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Hof van Cassatie (Court of Cassation, Belgium), made by decision of 9 March 2015, received at the Court on 3 April 2015.
- 30 Opinion of advocate General Sharpston, delivered on 13 July 2016 (1), Case -C – 188/15, Asma Bougnaoui, Association de defense des droits de l’homme v. Micropole SA, (Request for a preliminary ruling from the Court de cassation (Court of Cassation, France), Social policy -Equal treatment in employment and occupation – Directive 2000/78/EC – Discrimination based on religion or belief – Genuine and determining occupation requirement – meaning – Direct and indirect discrimination – Wearing of the Islamic headscarf).
- 31 Case of Asma Bougnaoui, Association de defense des droits de l’homme (ADDH) v. Micropole SA, formerly Micropole Univers SA, in Case C-188/15, in Judgement of the Court, Grand Chamber, 14 March 2017; This request for a preliminary ruling concerns the interpretation of Article 4 (1) of Council Directive 2000/78/EC, of November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (OJ 2000 L 303, p. 16.
- 44 De Groof, Jan & Lawers Gracienne (eds), Nobody can be denied the right to (an own Identity in) education: Legal Bottlenecks in National and International Law concerning the Freedom of Religious Expression: The of the Headscarf in Education apontamentos apresentados em aula de curso de pós graduação em Direito, Faculdade de Direito de Lisboa, Maio 2017.
- Jurisprudência Italiana caso: “Il conflitto di interessi, sempre secondo la Suprema Corte, (Cass. 16 settembre, 2002, n.º 21651, in foro it. 2012, 3 1, 821) (Contradição entre os progenitores sobre uma decisão do outro ser tomada no interesse do menor) in Famiglia e Diritto, Mensile di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Anno XXII, Direzione e Redazione – Strada 1 Palazzo F6 – 20090, Milnofiori Assago (MI), edicola professionale.*
- Wander, Garcia, Coordenador, Decisões Proferidas, sobre Direito Educational, *Vade Mecum de Jurisprudência STF e STJ*, 7ª Edição, Editora Foco Jurídico, Indaiatuba, SP, 2016.

16. REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

Acordo de Colaboração entre o Ministério da Educação e Cultura e a Igreja Católica (CEAST) de 13 de Novembro de 2001, não publicado.

Acordo Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Acordo Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o seu primeiro Protocolo Facultativo.

Acto Colonial – Decreto n.º 22465, de 11 de Abril de 1933.

Anuário de Ensino – Legislação respeitante a 1962 e 1963 – INA, 1968.

Anuário de Ensino – Legislação respeitante a 1972 – INA, 1973.

Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, (Carta de Banjul), de 28 de Junho de 1981.

Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança, adoptado pela Vigésima Sexta Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes do Estado e Governo da Organização da Unidade Africana, Addis-Abeba, Etiópia, Julho de 1990.

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, adoptada na 18.^a Conferência dos Chefes de Estado e do Governo, Nairobi, Quénia, Junho de 1981.

Carta Americana dos Direitos do Homem, de 1981.

Carta da Organização da Unidade Africana, de 9 de Julho de 2001.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada na Cimeira de Nice, a 7 de Novembro de 2000.

Carta Internacional dos Direitos do Homem.

Charter of Fundamental Rights of the European Union – Fundamental Rights

Código Civil da República de Angola (Actualizado) e Legislação Complementar, 1.^a Edição, Plural Editores, 2005.

Código Civil Português, aprovado pelo Decreto-lei n.º 47.344, de 25 de Novembro de 1966, tornado extensivo ao Ultramar, pela Portaria n.º 22.809, de 4 de Setembro de 1967, Livraria Almedina, Coimbra, Outubro de 1975.

Código Civil Português, vigente em 1911.

Código Civil Portuguez, aprovado por carta de lei de 1 de Julho de 1867, segunda edição oficial, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868.

Compêndio de Documentos-Chave dos Direitos Humanos da União Africana (Ed. Heyns e Killander), Pretória University Law Press (PULP), Pretória, 2008.

Comunidades Angolanas na Diáspora, o nosso Direito, Edição o nosso direito – Liga Angolana dos Direitos Humanos, 2.ª edição, Dezembro de 2005.

Concordata de 1940 entre a República Portuguesa e a Igreja Católica.

Concordata de 1940, actualizada em 2004.

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Title XII – Education, Vocational training and Sports

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Articles, 5, 12, 69 and 352 (ex article 308 TEC)

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Title I, article 6, Categories and areas of Union Competence and Article 167, Ex article 151 TEC.

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Title II, articles 10, 13 and 17 – Religion

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Preamble

Constituição da República da África do Sul.

Constituição da República da Guiné-Bissau, de 7 de Novembro de 1996.

Constituição da República de Angola de 2010 aprovada pela Assembleia Nacional, publicada no Diário da República n.º 23, 1.ª Série, de 5 de Fevereiro de 2010.

Constituição da República de Moçambique, de 16 de Novembro de 2004.

Constituição da República Federativa do Brasil, 18.ª edição revista, ampliada e autorizada até 17.12.2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2013.

Constituição da República Federativa do Brasil, 18.ª edição, ampliada e actualizada até 17 de Dezembro de 2012, publicação da Revista dos Tribunais, Thompson Reuters.

Constituição da República Portuguesa de 1976.

Constituição Federal da França (Quinta República), [HTTP://direitoscivis2.blogspot.com/2011/09/cf-franca.html](http://direitoscivis2.blogspot.com/2011/09/cf-franca.html)

Constituição Política da República Portuguesa – Acto Colonial, aprovado pelo Decreto n.º 22.241, de 22 de Fevereiro de 1933.

Constituição Portuguesa de 1838, publicada no Diário do Governo n.º 98, de 24 de Abril de 1838.

Constituição Portuguesa de 1911.

Constituição Portuguesa de 1933.

Convenção da União Africana sobre a Protecção e Assistência às Pessoas deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala), Outubro de 2009.

Convenção dos Direitos da Criança, de 20 de Novembro de 1989, e o seu Primeiro Protocolo Adicional.

Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de Novembro de 1950 e protocolos adicionais.

Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 7 de Março de 1966.

Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Domínio do Ensino, adoptada pela Conferência Geral da UNESCO, em Paris, a 14 de Dezembro de 1960.

Convenção Relativa à Não Discriminação no Ensino, XI Sessão da UNESCO, Paris,

Convenção sobre a Carta Cultural de África, aprovada nas Maurícias em Julho de 1976.

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres.

Convenção sobre a Situação dos Refugiados, Protocolo dos Direitos da Mulher, 2003/2005.

Convenção sobre o Estatuto do Refugiado, de 1951.

Convenções de 1949 e o seu Protocolo Adicional.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, articles 8 up to 10

Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly, resolution 44/25 of 20 November 1989, entry in force 2 September 1990, in accordance with article 49.

Council Directive 2000/78/EC, of 27 November 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation – Council of the European Union.

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948.

Declaração de Abuja que estabelece a Comunidade Económica Africana, de 1994.

Declaração de Pequim, adoptada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres: Acção para a Igualdade, Desenvolvimento e Paz, 1995.

Declaração de Salamanca e Enquadramento da Acção na Área das Necessidades Educativas Especiais, Conferência Mundial Sobre as Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade, Salamanca, Espanha, 7 a 10 de Junho de 1994, edição UNESCO, 1994.

Declaração de Salamanca, Sobre a Igualdade de Oportunidades Para as Pessoas com Deficiência, 1994.

Declaração dos Direitos da Pessoas Pertencentes à Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Linguísticas.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de Agosto de 1789.

Declaração Mundial Sobre a Educação Para Todos e o Plano de Acção Para Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, aprovada em Jomtien, em 9 de Março de 1990.

Declaração Sobre a Participação das Populações nos Assuntos Públicos.

Declaração Sobre os 11 Compromissos da Criança, assumidos pelos Chefes de Estado e do Governo, na Cúpula Mundial pela Criança, Nova Iorque, 29 de Setembro de 1990.

Declaração Universal dos Direitos da Criança, UNICEF, in dhnet.org.br.

Declaração Universal dos Direitos do Homem, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a 10 de Dezembro de 1948.

Declaração Universal dos Direitos do Homem, Obra Colectiva da Livraria Saraiva, Editora Saraiva, Janeiro, 2010.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, adoptada e proclamada pela Resolução 217 A (III), da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948, Brasília 1998, Representação da UNESCO no Brasil.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, Tradução Oficial, United Nations High Commissioner For Human Rights.

Decreto de 10 de Dezembro de 1836, publicado no Portal da História e no Boletim do Conselho Ultramarino, Imprensa Nacional de Lisboa, Vol. I, 1834 a 1851.

Decreto de 20 de Agosto de 1845, publicado no Diário do Governo n.º 210, de 6 de Setembro de 1845.

Decreto-Lei n.º 38.968, reforça o princípio da obrigatoriedade do ensino primário elementar, reorganiza a assistência escolar, cria cursos de educação de adultos e promove uma campanha nacional contra o analfabetismo, publicado no *Diário do Governo* n.º 241, I Série, de 27 de Outubro de 1952.

Decreto-Lei n.º 38.968, Reforça o princípio da obrigatoriedade do ensino primário elementar, reorganiza a assistência escolar, cria os cursos de educação de adultos e promove uma campanha nacional contra o analfabetismo, publicado no *Diário do Governo* n.º 241, Suplemento, I Série de 27 de Outubro de 1952.

Decreto-Lei n.º 38.969, Regula a execução do Decreto-Lei n.º 38.968, que reforça o princípio da obrigatoriedade do ensino primário elementar, publicado no *Diário do Governo* n.º 241, Suplemento, I Série de 27 de Outubro de 1952.

Decreto de 29 de Abril de 1875.

Decreto de 27 de Agosto de 1901, publicado no Boletim Oficial de Angola, n.º 41, de 12 de Outubro de 1901.

Decreto n.º 16.473, de 6 de Fevereiro de 1929, publicado no *Diário do Governo* n.º 30, I Série de 6 de Fevereiro de 1929.

Decreto n.º 27.249, de 30 de Novembro, de 1936, publicado no Boletim Oficial, n.º 52, 3.º Suplemento, de 31 de Dezembro de 1936.

Decreto n.º 18.570, do Ministério das Colónias, Aprova o Acto Colonial, em substituição do Título V da Constituição da República Portuguesa, publicado no *Diário do Governo* n.º 198, I Série, de 25 de Agosto de 1948.

Decreto n.º 36.885, de 25 de Maio de 1948, publicado no *Diário do Governo* n.º 120. 1ª Série, de 25 de Maio de 1948.

Decreto n.º 37:029, do Ministro da Educação Nacional, que estabelece o Estatuto do Ensino Profissional e Comercial, publicado no *Diário do Governo*, n.º 198, I Série, de 25 de Agosto de 1948.

Decreto-Lei n.º 39.666, do Ministério do Ultramar, promulga o Estatuto dos Indígenas Portugueses das províncias da Guiné, Angola e Moçambique, publicado no *Diário do Governo*, n.º 110, I Série, de 20 de Maio de 1954.

Decreto-Lei n.º 42.994, do Ministério do Ultramar, Ministério da Educação, Direcção Geral do Ensino Primário, Actualiza os programas do ensino primário a adoptar no próximo ano lectivo – Declara obrigatória a frequência da 4.ª classe para todos os menores de idade escolar prevista no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 38.968, publicado no *Diário do Governo* n.º 125/1960, Série I, de 28 de Maio de 1960.

Decreto-Lei n.º 43.893, do Ministério do Ultramar, Revoga o Decreto-Lei n.º 39.666, que promulga o Estatuto dos Indígenas Portugueses das províncias da Guiné, Angola e Moçambique, publicado no *Diário do Governo*, n.º 207, I Série, de 6 de Setembro de 1961.

Decreto-Lei n.º 44.530, do Ministério do Ultramar, torna extensíveis os estudos gerais universitários às Colónias Ultramarinas, publicado no Diário do Governo de Angola e Moçambique n.º 191, I Série, de 21 de Agosto de 1962.

Decreto-Lei n.º 45.908, do Ministério do Ultramar, Direcção Geral do Ensino Primário, Promulga a Reforma do Ensino primário elementar a ministrar nas Províncias Ultramarinas, publicado no Diário do Governo n.º 213/1964, Série I, de 10 de Setembro de 1964.

Decreto-Lei n.º 48.790, do Ministério do Ultramar, Institui a Universidade de Angola, publicado no Diário do Governo, n.º 301, I Série, de 23 de Dezembro de 1968.

Decreto n.º 26/77, da Presidência da República, aprova o Diploma Orgânico do Ministério da Educação, publicado no Diário da República n.º 61, I Série, de 15 de Março de 1977.

Decreto n.º 24/84, do Conselho de Defesa e Segurança, Institui o 22 de Novembro como Dia Nacional do Educador, publicado no Diário da República n.º 257, I Série, de 8 de Outubro de 1984.

Decreto n.º 39-A/92, do Conselho de Ministros, sobre o Fundo de Financiamento da Formação Profissional, publicado no Diário da República n.º 3, 1.ª Série de 28 de Agosto de 1992.

Decreto n.º 2/95, do Conselho de Ministros, Aprova o Estatuto Orgânico da Universidade Agostinho Neto, publicado no Diário da República n.º 12, de 24 de Março de 1995

Decreto n.º 2/01, do Conselho de Ministros, Estabelece as normas gerais reguladoras do Ensino Superior, publicado no Diário da República n.º 28, de 22 de Junho de 2001.

Decreto n.º 5/01, do Conselho de Ministros, Aprova o Regulamento das Associações e outras Instituições de Utilidade Pública, publicado no Diário da República n.º 9, de 23 de Fevereiro de 2001.

Decreto n.º 35/01, do Conselho de Ministros, Aprova o Regulamento das Bolsas de Estudo Internas, publicado no Diário da República n.º 26, de 8 de Junho de 2001.

Decreto n.º 90/04, Aprova o Estatuto do Subsistema do Ensino Técnico-Profissional, publicado no Diário da República n.º 97, 1.ª Série, de 3 de Dezembro de 2004.

Decreto n.º 2/05, do Conselho de Ministros, Aprova o Plano de Implementação Progressivo do Novo Sistema de Educação, publicado no Diário da República n.º 6, de 14 de Janeiro de 2005.

Decreto n.º 2/08, do Conselho de Ministros, Institui a Bolsa de Estudo Interna Para Apoio na Frequência de Cursos do Ensino Superior no País aos Estudantes

Economicamente Carentes e Aprova o seu Regulamento, publicado no Diário da República n.º 37, 1.ª Série de 28 de Fevereiro de 2008.

Decreto n.º 3/08, do Conselho de Ministros, de 4 de Março, Aprova o Estatuto Orgânico da Carreira dos Docentes do Ensino Primário e Secundário, Técnicos Pedagógicos e Especialistas de Administração da Educação. – Revoga toda a Legislação que contrarie o presente Decreto, publicado no Diário da República n.º 40, I Série de 4 de Março de 2008.

Decreto n.º 5/09, Conselho de Ministros, Cria as Regiões Académicas que Delimitam o Âmbito Territorial de Actuação e Expansão das Instituições de Ensino Superior, publicado no Diário da República n.º 64, 1.ª Série, de 7 de Abril de 2009.

Decreto n.º 7/09, Conselho de Ministros, Estabelece a Reorganização da Rede de Instituições do Ensino Superior Públicas, a Criação de Novas Instituições de Ensino Superior e o Redimensionamento da Universidade Agostinho Neto – Revoga o Decreto n.º 33/07, de 24 de Abril e o Decreto-Executivo n.º 60/01, de 5 de Outubro, publicado no Diário da República n.º 87, 1.ª Série de 12 de Maio de 2009.

Decreto n.º 90/09, Conselho de Ministros, Estabelece as Normas Gerais Reguladoras do Subsistema do Ensino Superior, publicado no Diário da República n.º 237, 1.ª Série de 15 de Dezembro de 2009.

Decreto-Executivo n.º 92/09, Ministério da Finanças, Aprova os Limites de Despesas de Funcionamento Específicos das Unidades Orçamentais dos Órgãos da Administração Central e Local do Estado para o Orçamento de 2010, para o Exercício Fiscal de 2009 (OGE – Revisto), publicado no Diário da República n.º 168, 1.ª Série, de 4 de Setembro de 2009.

Decreto-Executivo n.º 21/11, Ministério do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia, Aprova o regulamento que estabelece o processo que deve ser observado para a criação ou autorização de criação de Instituições do Ensino Superior, publicado no Diário da República n.º 149, 1.ª Série, de 2 de Agosto de 2011.

Decreto Legislativo n.º 6/10, Conselho de Ministros, publicado no Diário da República n.º 155, 1.ª Série, de 17 de Agosto de 2010.

Decreto Presidencial n.º 6/10, Estabelece o Regime de Delimitação e Coordenação de Actuação da Administração Central e da Administração Local do Estado, publicado no Diário da República n.º 155, 1.ª Série de 17 de Agosto de 2010.

Decreto Presidencial n.º 290/10, Aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação, publicado no Diário da República n.º 227, 1.ª Série, de 1 de Dezembro de 2010.

Decreto Presidencial n.º 16/11, Aprova o Estatuto do Subsistema do Ensino Geral. – Revoga toda a legislação que contraria o disposto no presente Decreto

- Presidencial, publicado no Diário da República n.º 6, I Série, de 11 de Janeiro de 2011.
- Decreto Presidencial n.º 17/11, aprova o Estatuto do Subsistema de Educação de Adultos, publicado no Diário da República n.º 6, I Série de 11 de Janeiro de 2011
- Decreto Presidencial n.º 20/11, Aprova a Modalidade do Ensino Especial, publicado no Diário da República n.º 11, 1.ª Série, de 18 de Janeiro de 2011.
- Decreto Presidencial n.º 109/11, Aprova o Estatuto do Subsistema de Formação de Professores, publicado no Diário da República n.º 98, 1.ª Série de 26 de Maio de 2011.
- Decreto Presidencial n.º 207/11, Aprova o Estatuto das Instituições do Ensino Privado, até ao Secundário, publicado no Diário da República n.º 146, 1.ª Série de 2 de Agosto, de 2011.
- Decreto Presidencial n.º 138/13, Aprova o Regulamento da Merenda Escolar, publicado no Diário da República n.º 83, 1.ª Série, de 24 de Setembro de 2013.
- Decreto Presidencial n.º 207/14, Aprova a Estratégia de Intervenção para a Inclusão Social da Criança com Deficiência, publicada no Diário da República n.º 150, 1.ª Série de 15 de Agosto de 2014.
- Decreto Presidencial n.º 129/17, Aprova o Estatuto do Subsistema de Educação Pré Escolar, publicado no Diário da República n.º 97, I Série, de 16 de Junho de 2017.
- Decreto Presidencial n.º 208/17, Regulamenta os Princípios e as Normas de Organização e de Funcionamento dos órgãos da administração Local do Estado, fixando as respectivas estruturas organizacionais, bem como os mecanismos de operacionalização. – Revoga o Decreto n.º 9/08, de 25 de Abril, que estabelece o Paradigma dos Estatutos dos Governos Provinciais, Administrações Municipais e comunais, publicado no Diário da República n.º 142, I Série, de 29 de Julho de 2017.
- Decreto Legislativo Presidencial n.º 3/17, Define a Organização e Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República, publicado no Diário da República, n.º 179, I Série, de 13 de Outubro de 2017.
- Decreto Legislativo Presidencial n.º 17/18, Aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação e Revoga o Decreto Presidencial n.º 221/14, de 28 de Agosto, publicado no Diário da República, n.º 10, I Série, de 28 de Agosto de 2018.
- Decreto Presidencial n.º 160/18, Aprova a Carreira dos Agentes de Educação. – Revoga o Decreto n.º 3/08, de 4 de Março, e toda a Legislação que contrarie o presente Decreto, publicado no Diário da República n.º 95, I Série, de 03 de Julho de 2018.

Decreto-Lei n.º 39.666, publicada no Suplemento do Boletim Oficial n.º 22, 1.ª Série, de 31 de Maio de 1954.

Decreto-Lei n.º 254/72, Sobre a gratuidade no ensino, publicado no Diário do Governo n.º 174, 1.ª Série de 1972 e no Boletim Oficial n.º 214, 1.ª Série, de 1972.

Decreto-Lei n.º 35/90, Conselho de Ministros, publicado no Diário da República, n.º 21, 1.ª Série, de 25 de Janeiro de 1990.

Decreto-Lei n.º 4-A/96, Conselho de Ministros, Aprova o Regulamento do Processo do Contencioso Administrativo, publicado no Diário da República, n.º 14, 1.ª Série, Suplemento, de 5 de Abril de 1996.

Decreto-Lei n.º 2/01, Conselho de Ministros, Estabelece as Regras Reguladoras do Subsistema do Ensino Superior, publicado no Diário da República n.º 28, 1.ª Série de 22 de Junho de 2001 – Revogado.

Decreto-Lei n.º 9/03, Conselho de Ministros, Estabelece as Regras de Organização, Estruturação e Funcionamento dos Institutos Públicos, publicado no Diário da República n.º 85, de 28 de Outubro de 2003.

Decreto-Lei n.º 23/09, Conselho de Ministros, Revoga o Decreto-Lei n.º 2/01, de 22 de Junho, Estabelece as Normas Gerais Reguladoras do Subsistema do Ensino Superior, publicado no Diário da República n.º 234, 1.ª Série de 10 de Dezembro de 2009.

Despacho n.º 30/76, do Gabinete do Primeiro Ministro, Determina que em todos os Ministérios e nos serviços dependentes seja feito o recenseamento dos trabalhadores analfabetos e dos que possam servir de alfabetizadores, publicado no Diário da República n.º 278, I Série, de 25 de Novembro de 1976.

Despacho n.º 34/76, Ministério da Educação e Cultura, cria a Comissão de Nacionalização do Ensino, publicado no Diário da República n.º 129, 1.ª Série de 2 de Junho de 1976.

Despacho n.º 7/ZA/97, do Ministério da Educação, determina que as Direcções Provinciais da Educação deverão, sem excepção, admitir nas escolas do ensino geral as crianças e jovens que apresentem certificados de habilitações passados pela UNITA, publicado no Diário da República n.º 5, I Série, Suplemento, de 31.01.1997.

Despacho n.º 115/99, Cria a Unidade Técnica do Programa de Merenda Escolar, publicado no Diário da República n.º 33, de 13 de Agosto de 1999.

Despacho n.º 283/2005, Ministério da Educação, aprova o Regulamento das Escolas Técnicas, publicado no Diário da República n.º 21, I Série, de 10 de Outubro de 2005.

Despacho n.º 378/11, do Ministério do Ensino Superior, da Ciência e Tecnologia, sobre a obrigatoriedade de verificação da autenticidade dos certificados de habilitações literárias, apresentados pelos candidatos, publicado no Diário da República n.º 93, I Série, de 19 de Maio de 2011.

Diploma legislativo n.º 755, de 26 de Março de 1928, aprova o Regulamento do Ensino Primário, Infantil e Geral, publicado nos Boletins Oficiais n.ºs 16 e 18, de 26 de Abril de 1928.

Diploma legislativo n.º 518, de 16 de Abril de 1927, publicado no Boletim Oficial n.º 15 de 1927, legislação colonial portuguesa, 1927, I Semestre, Vol XVIII, Imprensa Nacional de Lisboa, 1932.

Direcção-Geral do Ultramar n.º 45, de 27 de Fevereiro de 1869, Abolição da escravatura em todos os “territórios da monarchia portugueza”, em virtude do Decreto de 29 de Abril de 1858.

Direcção-Geral do Ultramar n.º 104, de 11 de Maio, de 1875, Extinção da escravatura.

Estatuto do Indigenato, de Dezembro de 1836.

Estatuto dos Indígenas, aprovado pelo Decreto n.º 16.437, de 1939.

Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique, aprovado pelo Decreto n.º 12.533, de 23 de Outubro de 1926, publicado no Diário do Governo n.º 237, I Série de 23 de Outubro de 1926.

Europe 2020 Targets, documento facultado no curso de pós graduação sobre direito da educação, faculdade de Direito de Lisboa, Maio 2017

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York, 19 December 1966.

Lei n.º 1:900, Promulga várias alterações no Acto Colonial, publicada no Diário do Governo n.º 115, I Serie de 21 de Maio de 1935.

Lei Constitucional da República Popular de Angola, Aprovada pelo Comité Central do Movimento Popular de Libertação de Angola, publicada no Diário da República n.º 1, de 11 de Novembro de 1975.

Lei Constitucional da República Popular de Angola, Aprovada pelo Comité Central do Movimento Popular de Libertação de Angola, publicada no Diário da República n.º 1, de 11 de Novembro de 1975, rectificada a 12 de Novembro de 1975, publicada no Diário da República n.º 2, I Série, de 12 de Novembro de 1975.

Lei Constitucional da República Popular de Angola, Revista Alterada pelo Comité Central do MPLA – Partido do Trabalho, publicada no Diário da República n.º 31, 1.ª Série, de 7 de Fevereiro de 1978.

- Lei Constitucional da República Popular de Angola, Revista e Alterada pelo Comité Central do MPLA – Partido do Trabalho, publicada no Diário da República n.º 225, 1.ª Série, de 23 de Setembro de 1980.
- Lei Constitucional n.º 1/2001, publicada no Diário da República, 1.ª Série – A, de 12 de Dezembro de 2001.
- Lei n.º 4/75, Nacionaliza o Ensino, publicada no Diário da República n.º 25, 1.ª Série, de 9 de Dezembro de 1975.
- Lei n.º 71/76, do Conselho da Revolução, dá nova redacção a vários artigos da Lei Constitucional, de 11 de Novembro de 1975, publicada no Diário da República n.º 266, 1.ª Série, de 11 de Novembro de 1976.
- Lei n.º 13/77, Conselho da Revolução, dá nova redacção aos artigos 32.º e 38.º, da Lei Constitucional, publicada no Diário da República n.º 194, 1.ª Série, de 17 de Agosto de 1977.
- Lei n.º 14/77, Conselho da Revolução, Define as normas a que devem obedecer a validade dos documentos de habilitações literárias e de aptidões profissionais dos militares. – Revoga toda a legislação anterior respeitante ao assunto, publicada no Diário da República n.º 235, 1.ª Série, de 4 de Outubro de 1977
- Lei n.º 7/81, Assembleia do Povo, sobre os Órgãos Locais do Estado, publicado no Diário da República n.º 209, 1.ª Série, de 4 de Setembro de 1981 – Revogado.
- Lei n.º 46/86, Aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo (Portugal), publicada no Diário da República n.º 237, I Série, de 14 de Outubro de 1986, Alterado pela lei n.º 115/97, de 19 de setembro, publicada no Diário da República n.º 217, Série I-A, de 19.09.1997 – alteração à lei n.º 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).
- Lei n.º 1/88, Assembleia do Povo, Aprova o Código da Família, publicada no Diário da República, n.º 8, 1.ª Série, de 20 de Fevereiro de 1988.
- Lei n.º 10/88, sobre as Actividades Económicas, publicada no Diário da República n.º 27, 1.ª Série, de 2 de Julho de 1988.
- Lei n.º 13/88, Lei dos Investimentos Estrangeiros, publicada no Diário da República n.º 29, 1.ª Série, de 16 de Julho de 1988.
- Lei n.º 18/88, da Assembleia do Povo, Institucionaliza o Ensino Particular, publicada no Diário da República n.º 21, 1.ª Série, de 18 de Maio, de 1991.
- Lei n.º 10/91, Assembleia do Povo, Aprova o Plano Nacional de 1991, publicado no Diário da República n.º 19, 1.ª Série de 6 de Maio de 1991.

Lei n.º 11/91, Assembleia do Povo, Aprova o Orçamento Geral do Estado de 1991 para vigorar a partir de 1 de Janeiro, publicado no Diário da República n.º 19, 1.ª Série, de 6 de Maio de 1991.

Lei n.º 14/91, Assembleia do Povo, Das Associações, publicada no Diário da República n.º 20, 1.ª Série, de 11 de Maio de 1991.

Lei n.º 12/91, da Assembleia do Povo, Aprova as Alterações à Lei Constitucional, publicada no Diário da República n.º 19, 1.ª Série, de 6 de Maio de 1991.

Lei n.º 18/91, Institucionaliza o Ensino Particular. – Revoga toda a legislação que contrarie o disposto na presente lei, nomeadamente, a lei n.º 4/75, o artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da lei n.º 10/88 e artigo 4.º, n.º 1, alínea c), 1.ª parte, da lei n.º 13/88, publicada no Diário da República n.º 26, I Série, de 22 de Junho de 1991.

Lei n.º 21-A/92, de Bases da Formação Profissional, publicado no Diário da República n.º 34, I Série, de 28 de Agosto de 1992.

Lei n.º 23/92, da Assembleia do Povo, Aprova a Lei de Revisão Constitucional, publicada no Diário da República n.º 38, 1.ª Série, de 16 de Setembro de 1992.

Lei n.º 2/94, Impugnação dos Actos Administrativos, publicada no Diário da República n.º 2, 1.ª Série, de 5 de Abril de 1994.

Lei n.º 13/94, Assembleia Nacional, Delimitação de Sectores da Actividade Económica, publicada no Diário da República n.º 39, 1.ª Série, de 2 de Setembro de 1994.

Lei n.º 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, Estabelece as Directrizes e Bases da Educação Nacional – [HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)

Lei n.º 13/01, Assembleia Nacional, Aprova as Bases do Sistema de Educação, publicada no Diário da República n.º 65, 1.ª Série, de 31 de Dezembro de 2001.

Lei n.º 5/02, Assembleia Nacional, Delimitação de Sectores da Actividade Económica, publicada no Diário da República n.º 30, 1.ª Série, de 16 de Abril de 2002.

Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, Lei de Bases Do Sistema Educativo, publicada no Diário da República n.º 166, Série I-A, de 30 de Agosto de 2005.

Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto, publicada no Diário da República n.º 166, Série I, de 27 de Agosto de 2009 – Estabelece o regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.

Lei n.º 2/00, Assembleia Nacional, Aprova a Lei Geral do Trabalho, publicada no Diário da República, n.º 6, 1.ª Série, de 11 de Fevereiro de 2000.

- Lei n.º 17/10, Assembleia Nacional, da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado, publicado no Diário da República n.º 142, 1.ª Série, de 29 de Julho de 2010.
- Lei n.º 2/11, Assembleia Nacional, Sobre as Parcerias Público-Privadas, publicada no Diário da República, n.º 9, 1.ª Série, de 14 de Janeiro de 2011.
- Lei n.º 25/12, Assembleia Nacional, Sobre a Protecção e Desenvolvimento Integral da Criança, publicada no Diário da República n.º 162, 1.ª Série, de 22 de Agosto de 2012.
- Lei n.º 51/2012, da Assembleia da República (Portuguesa), aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar; estabelece os direitos e os deveres do aluno do ensino básico e secundário e o compromisso dos pais e ou encarregados de educação e dos restantes membros da comunidade educativa na sua educação e formação, revogando a Lei n.º 30/2002, de 20 de dezembro, publicado no Diário da República n.º 172, Série I, de 05 de Setembro de 2012.
- Lei n.º 7/15, Assembleia Nacional, Aprova a Lei Geral do Trabalho, publicada no Diário da República, n.º 87, 1.ª Série, de 15 de Junho de 2015.
- Lei n.º 10/15, Assembleia Nacional, sobre o Direito de Asilo e o Estatuto do Refugiado, publicada no Diário da República, n.º 89, 1.ª Série, de 17 de Junho de 2015.
- Lei n.º 17/16, da Assembleia Nacional, que estabelece os princípios e bases gerais do Sistema de Educação e Ensino e revoga a lei n.º 13/01, publicada no Diário da República n.º 170, I Série, de 7 de Outubro de 2016.
- Organização de Seminários em Angola, para o sexo masculino, publicada no Boletim Oficial n.º 592, de 31 de Janeiro de 1856.
- Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Económicos e Sociais, de 1966.
- Portaria do Governo da Província de Angola, n.º 133, de 22 de Março de 1854 – Estatutos Provisórios de Recolhimento Pio D. Pedro V, publicado no Boletim Oficial n.º 456, de 22 de Junho de 1854.
- Portaria n.º 77-A, do Ministério da Educação e Cultura, Cria a Universidade de Luanda, publicada no Diário da República n.º 279, Suplemento, de 26 de Novembro de 1976.
- Protocolo celebrado entre o Ministério da Educação e a Igreja Católica, a 2 de Abril de 1992, não publicado.
- Protocolo da Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos, relativo aos Direitos da Mulher em África, Maputo, 2003.

Protocolo relativo à Educação e Formação da SADC.

Protocolo sobre o Estatuto do Refugiado de 1967.

Rectificação à Lei Constitucional da República Popular de Angola, Presidência do Conselho, publicada no Diário da República n.º 2, 1.ª Série de 12 de Novembro de 1975.

Rectificação à Lei n.º 75/76, da Presidência do Conselho que deu nova redacção a vários artigos da Lei Constitucional, de 11 de Novembro de 1975, publicada no Diário da República n.º 299, 1.ª Série, de 21 de Dezembro de 1976.

Rectificação ao Texto da Constituição da República de Angola, publicado na 1.ª Série do Diário da República n.º 23, de 5 de Fevereiro, publicada no Diário da República n.º 165, I Série, de 31 de Agosto de 2010.

Resolução n.º 8/91, Assembleia do Povo, aprova os documentos constituintes dos acordos de paz para Angola, rubricados pelo Governo da República Popular de Angola e pela União Nacional para a Independência Total de Angola – UNITA, publicada no Diário da República n.º 21, 1.ª Série, de 8 de Maio.

Resolução n.º 10/95, da Assembleia Nacional, Sobre a revisão da Constituição, publicada no Diário da República n.º 35, 1.ª Série, de 1 de Setembro de 1995.

Resolução n.º 33/03, Conselho de Ministros, Aprova o programa “Escola para Todos, denominado PET e o Programa “Formação, Trabalho e Desenvolvimento”, publicada no Diário da República n.º 82, 1.ª Série, de 14 de Julho de 2003.

Resolução n.º 40/06, Conselho de Ministros, Aprova as Linhas Gerais do Plano de Acção do Programa da Merenda Escolar, publicada no Diário da República n.º 89, 1.ª Série, de 24 de Julho de 2006.

Resolução n.º 9/07, Conselho de Ministros, Aprova a Estratégia de Relançamento e Recuperação Escolar, publicada no Diário da República n.º 26, 1.ª Série, de 28 de Fevereiro de 2007.

Resolução n.º 5/08, Conselho de Ministros, Os 11 Compromissos do II Forum Nacional Sobre a Criança, publicada no Diário da República n.º 10, 1.ª Série, de 18 de Janeiro de 2008.

Resolução n.º 4/15, Assembleia Nacional, Aprova o Relatório de Balanço de Execução do Orçamento Geral do Estado, do II Trimestre/2014, publicada no Diário da República n.º 5, 1.ª Série, de 8 de Janeiro de 2015.

Resolução pela Soberania dos Estados Africanos Sobre os Recursos Naturais, de 21 de Junho de 1971.

Securing Democracy Through Education: The development of a Reference Framework of Competences for Democratic Culture, 25th session, Brussels, 11-12 April 2016, Final Declaration, Council of Europe Standing Conference of Ministers of Education.

Transforming Our World: The 2013 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, United Nations.

Tratado de Lisboa, que entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009.

The Right to Freedom of Choice in education in Europe, Committee on Culture, Science, Education and Media, Doc. 13010, 04 September 2012, Parliamentary Assembly

The Right to Freedom of Choice in education in Europe, Resolution 1904 (2012), Parliamentary Assembly